



S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 77
O R D I N A R I A
MARTES 13 DE AGOSTO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del martes trece de agosto de dos mil diecinueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 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 y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número setenta y seis ordinaria, celebrada el lunes doce de agosto del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del trece de agosto de dos mil diecinueve:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
I. 233/2016

Controversia constitucional 233/2016, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, demandando la invalidez del Decreto 418/2016, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“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 en su Gaceta y en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán”*.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reabrió la discusión en torno al considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió el sentido del proyecto porque existe en la Constitución una concurrencia en materia de medio ambiente y, en ese sentido, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, si bien no es una ley federal que reparta competencias, ejerce una facultad constitucional en favor de la Federación, estableciendo y agotando la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

materia de bioseguridad y, en ese sentido, los precedentes de este Alto Tribunal han sido consistentes en que, al existir una norma federal en un ámbito de concurrencia, el artículo 90 de la referida ley no deja espacio a las entidades federativas para que legislen en esa materia, por lo que le corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados.

Anunció que, probablemente, formularía un voto concurrente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con el proyecto, pero separándose de algunas consideraciones y agregando otras para contestar lo argumentado por la demandada.

Estimó que, en el caso, se trata de la materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, sin descartar que estén involucradas otras materias, como la de salud. Por tanto, resulta adecuado el análisis desde el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, que autoriza al Congreso de la Unión: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos 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 respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”, y estimó que este precepto se refiere a



Sesión Pública Núm. 77

Martes 13 de agosto de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en cuyo artículo 90, fracciones II y III, indica que “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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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”.

De lo anterior, concluyó que la concurrencia, en un primer momento, está definida expresamente a la Federación para la determinación de estas zonas libres de organismos genéticamente modificados y, posteriormente, establece el procedimiento para determinar estas zonas libres, entre otros aspectos, para que las entidades federativas emitan su opinión respecto de la constitución de estas zonas.

Aclaró llegar a esta conclusión sin desconocer la trascendencia y sensibilidad del tema de las posibles afectaciones por el uso de organismos genéticamente modificados, mas no es propio de este asunto, sino únicamente el sustento competencial para la emisión del decreto que se analiza. Observó que el acto impugnado señala los artículos 1 y 4 constitucionales, de diversos instrumentos internacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mas no del artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, y si bien se refiere a que la Federación ha sido omisa en cumplir ciertas obligaciones de carácter internacional sobre la materia, valoró que esas circunstancias no generan competencia al Estado para establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea concordó con el proyecto porque, ante un tema competencial, se debe determinar si el Estado tenía o no la atribución o facultad para expedir el decreto en cuestión.

Estimó que no tenía esa competencia porque, en primer lugar, el artículo 124 constitucional no prevé una norma absoluta, sino una regla general sujeta a múltiples excepciones y matices. Retomó que la regla general es que todo lo no expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a los Estados; pero sus excepciones son: 1) las prohibiciones absolutas a los Estados, previstas en el artículo 117 constitucional, 2) las prohibiciones relativas a los Estados, en términos del artículo 118 constitucional, sujetas a la aprobación del Congreso de la Unión, 3) las inhabilitaciones constitucionales, por ejemplo, las normas constitucionales que prevén los máximos y mínimos de duración de Presidente de la República, la integración de los Congresos, las reglas electorales, la integración de distintos organismos u órganos o poderes de los Estados, y 4) las facultades concurrentes, las que, a su vez, tienen distintas vertientes o clasificaciones.

Abundó que los tipos de facultades concurrentes son:

1) las coincidentes, en las que la Federación y los Estados tienen la misma atribución, como la del artículo 104, fracción I, constitucional, por lo que hace a la jurisdicción en materia mercantil, 2) las aparentemente concurrentes, por ejemplo, en salubridad general, que le corresponde a la Federación,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en lo general, y a los Estados, en lo que no es general, 3) las directamente otorgadas por la Constitución entre la Federación y los Estados, y 4) cuando la ley general, por mandato constitucional, distribuye la competencia entre la Federación y los Estados, como es el caso.

Recordó que este Tribunal Pleno ha aceptado —en casos recientes— que las leyes generales son también el parámetro de regularidad constitucional cuando la Constitución establece la atribución de éstas para distribuir competencias, no así el artículo 124 constitucional. En esos términos, explicó que la ley general puede: 1) señalar las atribuciones de los Estados y, a partir de ahí, indicar que todas las no expresamente otorgadas a la Federación las tienen los Estados, o 2) establecer que los Estados tendrán sólo aquellas atribuciones que les consagren, como es el caso concreto.

Añadió que, en la especie, los tratados internacionales no otorgan facultades a los Estados miembros de una Federación, sino que únicamente establecen obligaciones al Estado Mexicano, como entidad y sujeto de derecho internacional, correspondiendo a la Constitución de cada Estado miembro de ese tratado determinar las competencias específicas para cumplirlo. Advirtió que, de llevar esa interpretación al extremo, se llegaría al absurdo de sostener que bastaría un tratado internacional con obligatoriedad para el Estado Mexicano para que cualquier autoridad, federal,



Sesión Pública Núm. 77

Martes 13 de agosto de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

local o municipal, pudiera obrar en consecuencia y ejercer esa responsabilidad.

Retomó que, en el caso concreto, las normas que deben tomar en cuenta son los artículos 4, párrafo cuarto — “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”—, y 73, fracciones XVI —“El Congreso tiene facultad: [...] XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”— y XXIX-G —“El Congreso tiene facultad: [...] XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos 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 respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”—, constitucionales, 1 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados —“La presente Ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola”— 8, fracción XVII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente —“Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: [...] XVII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados”— y 13, apartado A, fracción X, de la Ley General de Salud —“La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: [...] X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables”—, ya que la materia en cuestión se relaciona con la salubridad general de la República y la protección al medio ambiente, por lo que son facultades concurrentes, cuya regulación corresponde a las dos leyes generales citadas y a la ley federal de la materia.

Puntualizó que ningún precepto de las leyes anteriores faculta al gobernador para emitir el decreto cuestionado,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

además de que no resulta aplicable el artículo 124 constitucional.

Aclaró que su posición no implica minimizar los riesgos sanitarios, la salud pública y el medio ambiente, implicados en este asunto, por lo que valoró como deseable que se exhortara a la Federación a que responda las innumerables solicitudes del Estado para declarar o no zonas libres de organismos genéticamente modificados, aclarando que el Estado cuenta con distintas medidas y medios de defensa para lograr que se repare la omisión de la Federación en este sentido.

Anunció que, en su caso, formularía un voto concurrente.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá discordó de estimar que la emisión del decreto impugnado encuadre en las competencias exclusivamente federales en materia de salubridad y de comercio porque, aun cuando la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados es federal y prevé un mecanismo de coordinación con las entidades federativas, se construyó sobre la facultad exclusiva de la Federación en materia de salubridad general, en términos de los artículos 73, fracción XVI, constitucional, y 13, apartado A, fracción X, de la Ley General de Salud y, por ende, no cuestiona la facultad de la Federación para determinar una zona libre de transgénicos, tal como lo prevé el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; no obstante,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

considerar que dicha ley es también reglamentaria del artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional resulta incorrecto, ya que una ley federal no podría reglamentar el equilibrio ecológico, dado que no es materia concurrente.

Por lo anterior, consideró que el decreto combatido no se emitió con base en la ley federal aludida ni en las facultades en materia de salubridad general, competencia exclusivamente federal.

Observó que el decreto impugnado tiene la misma denominación que la declaratoria prevista por el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, por lo que probablemente induce generalizadamente a la confusión, considerándolo invasor de competencias federales; sin embargo, no fue emitido en materias de comercio ni salubridad, sino en materia de equilibrio ecológico, con fundamento en los artículos 27, 73 y 124 constitucionales, así como 7, 20 BIS 2 y 45 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que el Estado de Yucatán está facultado para restringir ciertas actividades para salvaguardar su biodiversidad.

Apuntó que, en abstracto, nunca se ha reconocido la prevalencia de una materia, como la de salubridad general o el comercio, sobre otra, como el equilibrio ecológico.

El señor Ministro Laynez Potisek estimó que, cuando se analiza una competencia de la Federación o de los Estados para efectos del artículo 124 constitucional, primero



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se debe encontrar la facultad expresa a la Federación, una vez descartadas las prohibiciones del diverso artículo 117 constitucional, aun en las facultades concurrentes y, si no la tiene, corresponde a los Estados. Recordó que debería partirse de ese estudio en el proyecto, dando igual peso e importancia a la regulación en materia de salud que a la ecológica, en este caso particular.

Recapituló que el artículo 4 constitucional apunta a que corresponde al Congreso de la Unión distribuir las facultades en materia de salud y salubridad general entre la Federación, los Estados y los municipios, por lo que deben observarse los artículos 3, fracción XXII —“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”—, 13, apartado A, fracción II —“La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: [...] 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”—, y 17 bis, fracciones II, III y IV —“La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios: [...] II. Proponer al Secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos cosméticos; productos de aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico; III. Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia, salvo en las materias a que se refieren las fracciones I y XXVI del artículo 3o. de esta Ley; IV. Evaluar,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 deriven de esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y los demás ordenamientos aplicables” —, de la Ley General de Salud.

Advirtió que el artículo 13, apartado B, de la Ley General de Salud contempla las facultades de los Estados en materia de salubridad general, entre las cuales no se encuentra la de control sanitario.

Observó que la materia se dilucida como federal, pero también debe estudiarse el título décimo segundo de la Ley General de Salud, denominado “Control Sanitario de Productos y Servicios de su Importación y Exportación”, en cuyo artículo 194, fracción III, se previno: “Para efectos de este título, se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables. El ejercicio del control sanitario será aplicable al: [...] III. Proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y substancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración”. Posteriormente, en su capítulo XII,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

nombrado como “Plaguicidas, Nutrientes Vegetales y Substancias Tóxicas o Peligrosas” definió: “Artículo 278.- Para los efectos de esta ley se entiende por: [...] II. Nutrientes vegetales: 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” y determinó que “Artículo 279.- Corresponde a la Secretaría de Salud: [...] II. Autorizar, en su caso, 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”. Finalmente, se agregó el capítulo XII BIS, intitulado como “Productos Biotecnológicos”, en el que se lee que “Artículo 282 bis.- Para los efectos de esta Ley, se consideran productos biotecnológicos, 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. Artículo 282 bis 1.- Se deberá notificar a la Secretaría de Salud, de todos aquellos productos biotecnológicos o de los derivados de éstos, que se destinen al uso o consumo humano. Artículo 282 bis 2.- Las disposiciones y especificaciones relacionadas con el proceso, características y etiquetas de los productos objeto de este capítulo, se establecerán en las normas oficiales mexicanas correspondientes”.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Leyó la exposición de motivos referente a las adiciones de la Ley General de Salud en materia de productos biotecnológicos: “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”.

Apuntó que la Ley Federal de Sanidad Vegetal, derivada de la Ley General de Salud, enuncia: “Artículo 5o.- Para los efectos de la Ley se entiende por: [...] Secretaría: La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; [...] Artículo 7o.- Son atribuciones de la Secretaría en materia de sanidad vegetal: [...] II. Promover y orientar la investigación en materia de sanidad vegetal, el desarrollo de variedades resistentes contra plagas y la multiplicación y conservación de agentes de control biológico o métodos alternativos para el control de plagas; [...] XXXIV. 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”, así como otras disposiciones atinentes a la denominada “efectividad biológica”.

Finalmente, indicó que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente apunta que



“ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...] V.- Biotecnología: Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos; [...] ARTÍCULO 87 BIS.- El aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre, así como de otros recurso biológicos con fines de utilización en la biotecnología requiere de autorización de la Secretaría”, por lo que se trata de la ley general distributiva de competencias.

Con lo anterior, concluyó que la competencia en esta materia es federal, existiera o no la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de cuya exposición de motivos nuevamente subrayó que “México actualmente cuenta con disposiciones jurídicas aisladas en materia de bioseguridad, que atienden a algunas necesidades específicas por sectores, pero que se encuentran dispersas y resultan insuficientes para atender responsablemente la compleja problemática que representa el manejo de OGMs [...] Tal es el caso de la Ley General de Salud y algunos de sus reglamentos, que regulan aislada y deficientemente los productos biotecnológicos en capítulos específicos [...] Si se trata de productos y sus derivados que se destinen a su uso o consumo humano, se debe realizar una notificación a la Secretaría de Salud, sin que actualmente la ley establezca un procedimiento que contenga reglas claras para el cumplimiento de ese requisito y para la resolución de la autoridad administrativa”.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Valoró que, una vez precisado todo lo anterior en el proyecto, se podría concluir que el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados regula facultades federales y, por tanto, responderle a la entidad federativa que no tenía competencia para emitir el decreto cuestionado. Adelantó que, de no aceptarse su sugerencia, expondrá sus razones en un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que el artículo 124 constitucional es una regla, pero con diversas excepciones, como en el caso, atinente a una facultad concurrente que la Constitución encarga al Congreso de la Unión, mediante una ley general, distribuirla, por lo que no resulta aplicable la regla de la facultad residual a las entidades federativas.

Explicó que corresponde al Constituyente construir y diseñar el sistema federal, no a esta Suprema Corte. Acotó que la Constitución no se interpreta a través de las leyes generales, sino al revés. Aclaró que, cuando la Constitución no establezca que una facultad se distribuya a través de una ley general por parte del Congreso de la Unión, entonces cobrará aplicación la competencia residual del artículo 124 constitucional, que no es el caso.

El señor Ministro Laynez Potisek consideró que el hecho de que el Constituyente haya delegado en el Congreso de la Unión la distribución competencial no impide que lo no contenido en las leyes generales en favor de la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Federación se entienda para los Estados, por virtud del artículo 124 constitucional.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con el señor Ministro Laynez Potisek en que la atribución en cuestión es federal, a partir del contexto del artículo 124 constitucional y del sistema de leyes generales que distribuyen facultades concurrentes, a saber, que la normativa debe ser homogénea, general y consistente para todos.

Observó que el decreto impugnado cita en su motivación el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: “Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: [...] XIX.- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental”, con lo cual el gobernador de Yucatán entendió que debió proteger este entorno a través de cualquier medida, alegando 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, rematando: “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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

órganos de consulta”, es decir, frente a una autorización de dicha secretaría, el Estado prohibió el uso de lo que se autorizó, bajo el mismo postulado de la citada ley general.

Concluyó así que el decreto combatido partió de un supuesto erróneo por la naturaleza de la materia, a saber, que los temas de biodiversidad y medio ambiente no sólo atañen al territorio de una entidad federativa, sino al de todas, por lo que, al corresponder a los límites de la República, corresponde a la Federación determinar si una zona será libre de organismos genéticamente modificados o no, y se reserva para las entidades federativas únicamente la recomendación respectiva.

Apuntó que la reacción de un Estado en contra de una autorización federal de liberación de semillas genéticamente modificadas no debe ser la prohibición de su uso, como en el caso, sino hacer uso de los mecanismos contenidos en la propia ley cuando contemple daños severos a su ecología, a su ambiente o a su biodiversidad.

Se reiteró en favor del proyecto, sugiriendo que se abunde en la explicación de la naturaleza de la función cuestionada.

La señora Ministra Piña Hernández reafirmó su postura contraria al proyecto. Aclaró que sus referencias al glifosato, señaladas en la sesión pasada, no fueron tomadas de investigaciones científicas, sino de lo determinado por la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 499/2015,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

aprobado por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Consultó cuáles serán las consideraciones que regirán el asunto, pues el proyecto parte de que la litis consiste en determinar si los Estados tienen competencia o no para declarar una zona libre de organismos genéticamente modificados por razones de bioseguridad, bajo tres premisas: 1) el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, alusivo al deber del Congreso de la Unión de emitir leyes generales que establezcan la concurrencia entre órdenes de gobierno en materia ambiental, 2) que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se emitió con base en esa facultad, y 3) que, conforme con el artículo 90 de dicha ley, corresponde únicamente a la SAGARPA emitir las declaratorias de zonas libres, por lo que el decreto impugnado es inconstitucional; sin embargo, estimó que esa conclusión no se sigue de esas premisas, sino de las vertidas durante la sesión, aunque primero se debería definir si la referida ley es general o federal.

Apuntó que la Constitución no prevé ninguna competencia expresa para legislar en materia de bioseguridad, y si bien tiene que ver con el medio ambiente, también guarda relación con la salud humana, animal y con la preservación de la biodiversidad. Distinguió biotecnología, en términos de la Ley General de Salud, de bioseguridad,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

como lo conceptúa la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. En ese tenor, valoró que la bioseguridad podría, en su género más amplio, ser clasificada en cualquiera de las materias de medio ambiente, salud humana, y protección y preservación de la biodiversidad; sin embargo, el proyecto encuadra la materia de bioseguridad únicamente como un tema de medio ambiente, sin analizar las competencias concurrentes establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, donde se establecen facultades concurrentes a los Estados.

Consideró que, una vez que la bioseguridad se clasificara adecuadamente, sea como un tema transversal únicamente del medio ambiente o de salud, medio ambiente y producción rural, se deberá analizar el régimen competencial diseñado por la Constitución respecto de las materias de salud y medio ambiente, las cuales son concurrentes y se distribuyeron a través de la Ley General de Salud y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que debería abordarse si distribuyen competencias en materia de bioseguridad.

Recapituló que el proyecto afirma que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados es una ley general, pero no existe evidencia de que se trate de una ley general o federal porque ello no se desprende ni de su denominación ni explícitamente de su articulado, por lo que primeramente debería estudiarse esto. Adelantó que, de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

resolverse que es una ley general, deberían entonces analizarse conjuntamente las leyes generales mencionadas para definir las competencias que corresponden a cada uno de los ámbitos de gobierno en materia de bioseguridad.

También advirtió que el proyecto sostiene que el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados determina que corresponde exclusivamente a la SAGARPA determinar zonas libres de organismos genéticamente modificados, de lo que infiere la falta de competencia estatal en la materia. Estimó que esta afirmación es injustificada porque carece del análisis a las leyes generales que propone, además de que la fracción I de dicho precepto se refiere a que “Las zonas libres se establecerán cuando se trate de OGMs 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”, lo cual no es la motivación del decreto ni cae en ese supuesto.

No obstante lo anterior, advirtió que hay un vacío interpretativo del proyecto en torno al referido artículo 90 y la competencia de regular estas zonas libres, pues no se precisa si es una ley general que distribuye competencias ni se estudiaron las otras leyes generales que inciden en la materia de bioseguridad, además de que, tal como señaló el señor Ministro González Alcántara Carrancá, el decreto se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

refirió a una zona libre. Por estas razones, se mantuvo en contra del proyecto.

El señor Ministro Medina Mora I. precisó que la Segunda Sala determinó en el amparo en revisión 921/2016 que, respecto del principio precautorio, “el procedimiento de estudio y evaluación del riesgo en la liberación de organismos genéticamente modificados previsto en la Ley General de Organismos Genéticamente Modificados coincide esencialmente con lo dispuesto tanto en el principio 15 de la Declaración de Río como en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica”.

Puntualizó que en dichos ordenamientos, así como en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, no se identifican los conceptos de biotecnología y bioseguridad, pero ambos están íntimamente relacionados y derivan de la misma competencia federal para regularlas.

Estimó que la materia es federal porque debe guardarse una homogeneidad respecto del tratamiento regulatorio de organismos genéticamente modificados, así como de los plaguicidas, pesticidas y herbicidas que, en su caso, se utilicen.

Respecto del tema de si deben tomarse esas medidas con verdad científica absoluta o la mejor evidencia científica disponible, recordó que la Segunda Sala únicamente señaló que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Modificados es constitucional y convencional, suspendió los efectos de las autorizaciones de uso de esos organismos en los municipios quejosos y sólo concedió el amparo por falta de consulta indígena a las comunidades que habitaban esos municipios para, en su momento, que la autoridad federal valorara la mejor evidencia científica disponible para resolver lo que corresponda. Aclaró que, actualmente, no se han llevado a cabo dichas consultas y los permisos siguen suspendidos en esos municipios.

Recalcó que esta materia es de competencia federal, por lo que corresponde a la SAGARPA realizar las valoraciones de riesgo y la consulta indígena correspondiente.

La señora Ministra Piña Hernández reconoció que la autorización del uso de organismos genéticamente modificados y del paquete tecnológico ha sido materia federal, pero la litis consiste en resolver si una entidad federativa, que declaró su territorio como zona libre de organismos genéticamente modificados, era competente o no para ello.

El señor Ministro ponente Franco González Salas aclaró que la construcción de su proyecto pretendió responder al problema competencial planteado, a saber, el decreto emitido por el gobernador de Yucatán que declaró el territorio de su Estado como zona libre de organismos genéticamente modificados, por lo que lo sostendrá esencialmente.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Modificó el proyecto para: 1) abundar en las facultades complementarias de la Secretaría de Salud en la materia en análisis, 2) reforzar el argumento toral de que la materia es de competencia federal y no de las entidades federativas, 3) enriquecer las consideraciones de la página cincuenta y dos —“Ahora, si bien en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, lo cierto es que en el artículo 73 de la propia Constitución se señala que corresponde al Congreso de la Unión establecer un reparto de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, en ciertas materias, como la ambiental”— con la explicación dada por el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en esta sesión respecto de las facultades concurrentes, 4) enfatizar que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se expidió con fundamento en la facultad que tiene el Congreso de la Unión en materias de medio ambiente y biodiversidad, y 5) redactar el engrose en términos equilibrados, neutrales y completos.

Exhortó a los integrantes del Tribunal Pleno a emitir sus votos concurrentes, en caso de no estar de acuerdo con las modificaciones propuestas, y adelantó que estará atento a las observaciones que se expidan al engrose.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, a diferencia de otros casos, en el presente los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

señores Ministros expresaron argumentos complementarios, no contradictorios, que el señor Ministro ponente Franco González Salas recopiló y articuló adecuadamente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada 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, la cual 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. 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.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando séptimo, relativo a los efectos. El proyecto propone determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos con la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Modificó el proyecto para agregar el efecto de que, ante la omisión de la autoridad federal frente a los requerimientos del Estado, dichas autoridades competentes se pronuncien al respecto, dado que el tema surgió durante el debate.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que debería definirse si se tratará de una exhortación o una obligación a las autoridades competentes a que respondan a dichos requerimientos del Estado. Valoró que, por la forma en que se planteó el asunto, lo correcto sería una exhortación, pues no se tienen elementos suficientes para generar una obligatoriedad, además de que algunos señores Ministros no participaron de la resolución de los asuntos citados de la Segunda Sala.

El señor Ministro Medina Mora I. concordó con la exhortación siempre que se plantee en términos de la actuación de la autoridad 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 porque, de otra suerte, se prefiguraría el sentido de la actuación de la autoridad competente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea resaltó que la exhortación es únicamente para que la autoridad responda, pero no en un determinado sentido, puesto que resultaría extraordinariamente delicado



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

establecerlo sin contar con los elementos suficientes en este asunto.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que, a pesar de que existen diversas razones para exhortar a la autoridad competente a que se pronuncie, la litis de este asunto versaba únicamente sobre un decreto que ya se declaró inválido.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que tiene un peso constitucional y político que el Tribunal Constitucional exhorte a la autoridad a que conteste, sin prejuzgar sobre el sentido ni en qué términos, simplemente para evitar esa omisión.

Solicitó a los señores Ministros que votaron en contra del sentido en el fondo a pronunciarse sobre estos efectos que, si bien son atípicos, se pueden generar a partir de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó de acuerdo con la exhortación; no obstante, recordó que el decreto ahora invalidado —de dos mil dieciséis— derivó de diversas solicitudes de algunos municipios desde dos mil doce, y en cuyos amparos —promovidos en dos mil quince— se suspendieron las autorizaciones correspondientes, siendo que no se tiene conocimiento del estado que guardan esos expedientes de la Segunda Sala.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Medina Mora I. aclaró que las resoluciones de la Segunda Sala suspendieron los efectos de los permisos en ciertos municipios de Yucatán y Campeche, pero solamente por falta de consulta indígena, y se le dio un plazo de noventa días a la autoridad para que la realizara; sin embargo, no se ha realizado.

En el caso, sugirió que la exhortación sea para que la autoridad competente valore la mejor evidencia científica disponible y determine lo conducente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se apartó de la propuesta de exhortación porque, si bien resulta adecuada, no existen elementos suficientes en este expediente para determinar la existencia de las referidas omisiones ni en cuáles términos se plantearon las solicitudes, sino sólo la manifestación de una de las partes en este juicio.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para proponer la exhortación en términos de lo apuntado por el señor Ministro Medina Mora I.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, relativo a los efectos, respecto de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

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.,



Sesión Pública Núm. 77

Martes 13 de agosto de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Layneze Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos con la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

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, Layneze Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de 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.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos leyó los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los términos siguientes:

“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”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica 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.



Sesión Pública Núm. 77

Martes 13 de agosto de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintinueve minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves quince de agosto del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN