



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

FORMA A-54

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016  
ACTOR: LA FEDERACIÓN POR CONDUCTO  
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, con la copia certificada de la demanda y los anexos que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil dieciséis

Con la copia certificada de la demanda del expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión.**

A efecto de proveer lo que en derecho corresponde respecto a la medida cautelar solicitada por Poder Ejecutivo Federal, se tiene en cuenta lo siguiente:

La parte actora demanda la invalidez de lo siguiente:

**"IV. ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.**

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

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

**Artículo 1. Declaratoria**

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

**Artículo 2. Promoción de los cultivos orgánicos**

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

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

**Artículo transitorio**

**Único. Entrada en vigor**

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

Se anexa a la presente ejemplar del Decreto impugnado, el cual también puede ser consultado en el siguiente vínculo del Diario Oficial del Estado de Yucatán: [http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario\\_oficial.php?f=2016-10-26](http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario_oficial.php?f=2016-10-26)."

La suspensión se solicita en los términos siguientes:

**“X. SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL ACTO IMPUGNADO**

De conformidad con los artículos 14, 15 y 18 de la ley reglamentaria, solicito la suspensión de oficio de los efectos y consecuencias del Decreto impugnado, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta en tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el fondo del juicio de controversia constitucional que se plantea.

[...]

En efecto, en el presente caso, el Gobernador del Estado de Yucatán pretende, sin fundamento constitucional y legal alguno, declarar a dicha entidad como una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, al margen de lo que expresa y claramente establece el artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, conforme al cual el Congreso de la Unión ha conferido dicha atribución al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Por otra parte, el peligro de la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia del retraso en el dictado de la resolución de fondo, lo cual acontece en el caso que nos ocupa, ya que el hecho de no suspender el Decreto en cuestión, tendría por efecto que las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de biodiversidad y, por ende, de salubridad general, protección al medio ambiente y desarrollo rural sustentable, se encuentren vedadas dentro de la multicitada entidad federativa. Ello implicaría que se impida al Ejecutivo Federal establecer las medidas necesarias para proteger y garantizar los derechos a la salud y al medio ambiente sano y, principalmente, al desarrollo rural sustentable.

[...]

En este orden de ideas, si como se ha señalado, en el caso es susceptible la suspensión del Decreto por el que se declara al Estado de Yucatán como una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, es necesario analizar si con su otorgamiento no se contravienen disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

En relación con el impedimento consignado en la parte final del artículo 14 de la ley reglamentaria consistente en que “la suspensión no podría otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”, debe señalarse, en primer lugar, que tal prohibición se refiere a las normas que por su razón de su promulgación y publicación hayan adquirido los atributos propios de ley, entre los cuales se encuentra en forma importante su generalidad, lo que en el caso no se cumple, pues se trata de un Decreto que reviste las características de un acto particular y concreto, por el que se declara el Estado de Yucatán como una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Por otra parte, tampoco se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 15 de la ley de la materia, consistentes en que con el otorgamiento de la suspensión se ponga en peligro la seguridad y la economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad a una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

[...]

Así, de no otorgarse la suspensión del Decreto impugnado, el Ejecutivo Federal se encontraría impedido para ejercer sus atribuciones de rectoría en materia de bioseguridad, dentro del Estado de Yucatán, durante el desarrollo del presente juicio constitucional, dado que aunque se estimara fundado la acción, siendo que la declaración de invalidez de la sentencia, no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa del artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 45, párrafo segundo, de su ley reglamentaria, la violación alegada ya no podría ser reparable.



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

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016 FORMA A-54

Además, el otorgamiento de la suspensión solicitada resulta procedente pues los efectos y consecuencias del Decreto impugnado no tiene el carácter de consumado, pues sus efectos se continuarán desplegando durante la tramitación del juicio de controversia constitucional incoado, los cuales son susceptibles de suspenderse para que se mantengan las cosas en el estado que guardan.

En las relatadas condiciones, de conformidad con los artículos 14, 15 y 18 de la ley reglamentaria, es procedente el otorgamiento de la suspensión de los efectos y consecuencias del Decreto impugnado, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el fondo de la controversia constitucional que se plantea.”

Ahora bien, de los artículos 14<sup>1</sup>, 15<sup>2</sup>, 16<sup>3</sup>, 17<sup>4</sup> y 18<sup>5</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Resulta de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;

<sup>1</sup>Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

<sup>2</sup>Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

<sup>3</sup>Artículo 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

<sup>4</sup>Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

<sup>5</sup>Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016

5. Podrá modificarse o revocarse cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente, y

6. Para su otorgamiento, deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia siguiente:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.** La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>6</sup>.

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate, para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En este orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o se produzcan o continúen sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria

---

<sup>6</sup>Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, número de registro 170007.



## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016 FORMA A-54

de la materia, y podrá modificarse cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

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

Ahora bien, de la transcripción que antecede del capítulo de suspensión se desprende, substancialmente, que el Poder Ejecutivo Federal solicita el otorgamiento de la medida cautelar en relación con los **efectos y consecuencias** del Decreto impugnado, porque desde su punto de vista, se cumplen los requisitos legales para el efecto, además –dice- de no concederse se afectaría el orden constitucional porque el Ejecutivo Federal se vería impedido para ejercer sus atribuciones de rectoría en materia de bioseguridad, por ende, de salubridad general, protección al medio ambiente y desarrollo rural sustentable en la circunscripción territorial del Yucatán, además, estima que el decreto no constituye una ley general, por tanto, no entra en el supuesto de proscripción de la suspensión previsto en el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia.

Pues bien, **no procede otorgar la suspensión solicitada** sobre la base de los argumentos de fondo que plantea el demandante, el cual pretende que a través de un análisis previo en la medida cautelar se determine si las consecuencias del decreto conllevan o no que el Poder Ejecutivo Federal se vea impedido para ejercer sus atribuciones en materia de bioseguridad; por ende, de salubridad general, protección al medio ambiente y desarrollo rural sustentable en el Estado de Yucatán, lo que es materia exclusiva de la sentencia que en su momento se dicte al resolver el presente asunto en lo principal.

En efecto, como la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, ésta no puede tener por efecto declarar el derecho que se pretende en el fondo del asunto, pues implicaría darle efectos constitutivos que son propios de la resolución que se dicte en la controversia constitucional principal.

Por otra parte, aun cuando el decreto impugnado no se denomina ni se expide propiamente como una ley o norma general, lo cierto es materialmente y por sus efectos goza de las características propias de aquéllas al ser abstracto, general, impersonal y obligatorio; por tanto, puede analizarse desde ese punto de vista<sup>7</sup>, de manera que **no es posible paralizar sus efectos y**

<sup>7</sup> De manera análoga, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la acción de inconstitucionalidad 35/2012, que un decreto que no se denomina ley o norma general, pero materialmente goza de las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, conlleva los mismos efectos; por consiguiente, puede válidamente analizarse como tal. Se citó la tesis cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 233/2016

consecuencias, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable la tesis 2ª. XXXII/2005, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo contenido es el siguiente:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS.** La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada."<sup>8</sup>

De conformidad con las relatadas consideraciones y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se

### ACUERDA

**Único. Se niega la suspensión solicitada por el Poder Ejecutivo Federal.**

**Notifíquese.**

Así lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, quien actúa con el licenciado Jesús Rubén Lara Patrón, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, en el **incidente de suspensión de la controversia constitucional 233/2016**, promovida por la **Federación a través del Poder Ejecutivo Federal**. Conste.  
EAPV

QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL." De la Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, página 256.

<sup>8</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, marzo de dos mil cinco, página novecientos diez.