

**VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2008, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TEPOZTLAN ESTADO DE MORELOS, EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:**

Antes de expresar los motivos por los cuales disentimos de la resolución emitida por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional citada al rubro, conviene tener presente que la cuestión a dilucidar en la controversia constitucional de mérito radica en determinar si el Municipio de Tepoztlán, Estado de Morelos, tiene interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, o bien, si carece de dicho interés, con lo cual se actualiza una causal de improcedencia, que conduce al sobreseimiento.

En la sentencia de mayoría se propone sobreseer en la presente controversia constitucional, sobre la base de que el Municipio actor carece de interés legítimo para promoverla, porque (i) por una parte, pretende constituirse en defensor de los intereses de las comunidades indígenas en una controversia constitucional, para lo cual no está constitucionalmente facultado, y (ii) por la otra, reclama una invasión de esferas competenciales en materia de protección al medio ambiente, siendo que en esa materia existen facultades concurrentes entre la federación, los estados y los municipios, y específicamente el tema de bioseguridad entra en el rubro de políticas nacionales de protección al ambiente, esto es, un rubro regulado a nivel federal, por lo que escapa de las atribuciones del actor.

Los que suscribimos el presente voto de minoría, no compartimos el sentido de la sentencia emitida por este Tribunal Pleno, y a continuación se expondrán los motivos por los cuales, en nuestro concepto, el estudio del presente asunto se debió de abordar de una forma distinta, y por qué no se debió de sobreseer en la presente controversia constitucional, sino que se debió de estudiar el fondo de la cuestión planteada por el municipio actor.

En efecto, para analizar si el acto impugnado puede causar afectación en el interés legítimo del Municipio actor, nos parece conveniente determinar primeramente, cuál es ese acto impugnado, y sobre todo, qué naturaleza material tiene el contenido de los preceptos que en específico se señalan como impugnados.

Sobre esta base, se advierte que en la demanda de controversia constitucional, el Municipio actor impugna el Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, tanto por vicios en su proceso de creación, como por el contenido de su artículo 2º, fracciones VII y X, el Capítulo I del Título II, los artículos 6º, 9º, 10, 13 y 14, el Capítulo II del Título II, los artículos 33 a 36, 45 fracción III, 49, 65, así como los artículos tercero, quinto, sexto, octavo y noveno transitorios.

De la lectura de dichos preceptos se advierte que en los mismos se contienen disposiciones que reglamentan los procedimientos para el otorgamiento de permisos para la liberación experimental al ambiente, la liberación al ambiente en

programa piloto y la liberación comercial al ambiente, de uno o más organismos genéticamente modificados, incluyendo la importación para esa actividad, y en especial, de maíz genéticamente modificado; así como disposiciones que reglamentan la forma de determinar y proteger centros de origen de especies y de diversidad genética dentro del territorio nacional.

Ahora bien, los ámbitos o temas jurídicos, de los que el Municipio actor deriva el motivo de su demanda, son a) la protección de las comunidades indígenas; y b) la protección al medio ambiente, para lo cual consideramos necesario analizar si el actor goza de atribuciones constitucionales en estas materias.

Sin embargo, en nuestra opinión, la falta de interés legítimo como causal de improcedencia, no debe analizarse con base en lo argumentado en la demanda, como se hace en la resolución emitida por la mayoría, sino que su estudio debe partir del análisis objetivo del acto o norma impugnados y de las facultades o atribuciones con que cuenta el actor en la controversia constitucional, lo cual conduce a sostener que no debe analizarse la demanda para extraer de la misma los motivos que llevaron al Municipio actor a plantearla, sino que a partir de una lectura preliminar de la demanda, y sin prejuzgar respecto del fondo, debe obtenerse la identidad de los actos o normas impugnados, así como la identidad de los ámbitos o temas de derecho que llevaron al Municipio a demandar, con lo cual, podrá determinarse si respecto de dichos ámbitos y temas jurídicos, el actor es titular de atribuciones competenciales.

En atención a lo anterior, consideramos pertinente analizar si el municipio actor cuenta con atribuciones en materia ambiental y en la protección de las comunidades indígenas que pudieran ser afectadas con la emisión del reglamento cuya invalidez ahora se demanda.

### **a) Protección de las comunidades indígenas**

Como se señaló, uno de los ámbitos jurídicos de los cuales el municipio actor deriva su concepto de invalidez es el relativo a la protección de las comunidades indígenas.

Al respecto, debe decirse que del apartado B del artículo 2º constitucional, no se desprende, como correctamente se señala en la sentencia de mayoría, que el Municipio pueda hacer valer en la controversia constitucional derechos que no corresponden a su propia esfera de competencias o atribuciones, sino a sectores de población ubicados en su territorio, como las comunidades indígenas.

Sin embargo, del contenido de dicho precepto sí se desprende con claridad que el Municipio tiene diversas atribuciones propias, relacionadas con la materia de protección a las comunidades indígenas, en su respectivo ámbito competencial, y en coordinación con el Estado y la Federación, y que consisten en destinar parte de su presupuesto, con intervención de las comunidades indígenas, y determinar políticas y llevar a cabo diversas acciones, para la consecución de determinados fines; actos de entre los cuales cabe resaltar, para efectos del presente asunto, los siguientes:

- Acciones que garanticen el desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.
- Establecimiento de programas de alimentación para apoyar la nutrición de los indígenas.
- Acciones para obtener ingresos e incorporar tecnologías para incrementar la capacidad productiva, en apoyo a las actividades de producción y desarrollo sustentable de las comunidades indígenas; así como para asegurar su acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Con base en lo anterior, consideramos que el Reglamento que regula el procedimiento para otorgar permisos para la liberación de organismos genéticamente modificados; así como la determinación y protección de centros de origen de especies y de diversidad genética, **sí puede llegar a afectar u obstaculizar** las políticas, programas y destinaciones presupuestales que el Municipio llegue a establecer para proteger a las comunidades indígenas dedicadas a la agricultura, dentro de su propio ámbito competencial; y que podrían consistir, por ejemplo, en programas destinados a mejorar la productividad y acceso a la comercialización de sus productos, a la autosustentabilidad alimenticia de las comunidades con base en sus propios productos, etcétera.

Lo anterior, toda vez que la introducción al mercado y al medio ambiente de organismos genéticamente modificados,

puede influir en el mercado de los productos agrícolas locales, así como en la producción de los mismos (por la influencia genética en el suelo donde pudieran estar sembrados).

### **b) Protección al medio ambiente**

En segundo lugar, el otro ámbito o tema jurídico del cual el Municipio actor deriva el motivo de su demanda, es el relativo a la protección al medio ambiente.

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que de conformidad con el artículo 73 fracción XXIX-G constitucional, la materia ambiental es de naturaleza concurrente, por lo que la constitucionalidad de las normas impugnadas podría depender de lo dispuesto en la ley marco, que en la especie es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En especial interesan, para efecto del presente asunto, los artículos 8º y 10 de la ley marco antes mencionada, de los que se desprenden diversas facultades de los municipios en materia ambiental, dentro de las cuales encontramos la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, así como la participación en la evaluación del impacto ambiental de actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial.

Por otra parte, el artículo 15 de la Ley Ecológica en cuestión, establece diversos principios en materia de protección al medio ambiente que deben ser respetados por el Ejecutivo Federal al

momento de ejercer sus facultades. Por su parte, el artículo 16 de la misma Ley determina que los municipios en el ámbito de sus competencias, deberán observar y aplicar los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.

Dentro de los principios señalados encontramos la responsabilidad de las autoridades de la protección del equilibrio ecológico; la prevención de las causas que puedan generar desequilibrios ecológicos, así como garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.

En este sentido, dichas facultades deben ser ejercidas y estar orientadas a perseguir los principios ambientales antes mencionados. Por ejemplo, cuando el municipio formule y ejecute su programa de protección al ambiente, deberá tomar en cuenta que el mismo proteja o no vulnere el derecho de las comunidades a aprovechar sustentablemente los recursos naturales y la biodiversidad.

Ahora bien, lo anterior, nos lleva a concluir que el Reglamento que regula el procedimiento para otorgar permisos para la liberación de organismos genéticamente modificados; así como la determinación y protección de centros de origen de especies y de diversidad genética, **sí puede llegar a afectar u obstaculizar** las políticas, programas y destinaciones presupuestales que el Municipio llegue a establecer en materia de protección al medio ambiente y a la diversidad biológica.

Se afirma lo anterior, toda vez que la introducción al medio ambiente, de organismos genéticamente modificados, podría afectar el medio ambiente y la diversidad biológica existente en un lugar determinado, que quizás pudiera ser precisamente el objetivo perseguido por el Municipio. El caso específico que se actualiza en la especie, es la protección de la biodiversidad de especies de maíz.

Los argumentos anteriores nos llevan a concluir, contrario a lo resuelto por la mayoría de este Tribunal Pleno, que tanto en la materia ambiental, como en la protección de las comunidades indígenas, el Municipio actor sí cuenta con interés legítimo, pues el reglamento impugnado, por su contenido material, sí podría afectar o entorpecer el ejercicio de las atribuciones con que cuenta el Municipio actor en tales materias.

Una vez precisado lo anterior, expondremos los motivos por los cuales en lo particular no compartimos lo resuelto en la sentencia de mayoría, para lo cual se dividirá el análisis dos temas **a)** Falta de interés legítimo del Municipio para reclamar posibles actos que afecten las comunidades indígenas y **b)** Falta de interés legítimo del Municipio para reclamar posibles actos que afecten al medio ambiente.

**A) Falta de interés legítimo del Municipio para reclamar posibles actos que afecten las comunidades indígenas.**

Con antelación se ha descrito, que la mayoría de este Tribunal Pleno resolvió sobreseer en la presente controversia



constitucional, sobre la base de que el Municipio actor carece de interés legítimo para promoverla, puesto que, por lo que se refiere al tema relacionado con la protección de las comunidades indígenas, dicho Municipio pretende constituirse en defensor de los intereses de las comunidades indígenas en una controversia constitucional, para lo cual no está constitucionalmente facultado.

Al respecto estimamos que efectivamente, el municipio actor carece de facultades para constituirse en defensor de las comunidades indígenas; pero tal afirmación no se basa en un estudio de los actos impugnados en relación con las atribuciones del Municipio actor, sino que implica el análisis de las argumentaciones contenidas en la demanda, y por ende, de una cuestión de fondo, por lo que no puede dar sustento al sobreseimiento por falta de interés legítimo.

Como lo precisamos en los primeros párrafos del presente voto de minoría, estimamos que no debe determinarse la existencia o inexistencia del interés legítimo, con base en lo argumentado por el actor; pues este método, aunque pudiera parecer útil para abordar la temática del asunto, no resulta adecuado para tratar un problema de procedencia, ya que se corre el grave riesgo de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los argumentos planteados, para justificar una conclusión de procedencia del juicio, cuestión ésta que necesariamente es previa al estudio del fondo.

En nuestra opinión la existencia de un interés legítimo por parte del actor, es necesaria para que pueda plantear una controversia constitucional, lo que no depende de la forma en que

elabore los argumentos de constitucionalidad que son materia de litis, pues sostener lo contrario podría llevar a considerar que si una demanda contiene argumentos defectuosos, de los que no se deriva un interés legítimo, pero en la controversia constitucional, como se sabe, existe plena suplencia de la queja, este Alto Tribunal podría perfeccionar dichos argumentos, al grado de hacer procedente la controversia, lo cual consideramos que es inaceptable.

Al respecto cobra aplicación la siguiente jurisprudencia:

Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XX, Julio de 2004  
Tesis: P./J. 50/2004  
Página: 920

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.** *La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente,*

*porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.", de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez*

***de la disposición general o acto de la autoridad  
demandada que vulnere su esfera de atribuciones.***

Así, consideramos que en la sentencia se emplea un método inadecuado para abordar el estudio de la existencia del interés legítimo, pues parte del estudio sobre el contenido argumentativo de la demanda, lo cual en estricto sentido técnico, debería ser objeto de un estudio de fondo.

Consecuentemente, consideramos que la circunstancia de que el Municipio haya planteado argumentos tendentes a defender los derechos de las comunidades indígenas ubicadas en su territorio, no impide la procedencia de la presente controversia constitucional, porque ello en todo caso debiera ser materia del estudio de fondo, donde bien podría determinarse que los argumentos en cuestión no pueden ser abordados o no pueden conducir a una declaración de invalidez; pero en ningún caso puede hacerse depender la procedencia de las cualidades de los argumentos planteados.

Conviene precisar que en la sentencia de mayoría, y para justificar el sobreseimiento en el tema que ahora se analiza, se retoman las consideraciones de la controversia constitucional 59/2006, en el sentido de que el Municipio no puede erigirse como representante de los intereses de las comunidades indígenas, o de cualquier otro sector de la población que se encuentre asentado en su territorio, para defender dichos intereses en una controversia constitucional, pues no es ese el objeto de este medio de control constitucional. Sin embargo, debe señalarse al respecto que en tal precedente, al igual que en la diversa

controversia constitucional 104/2006, no se sobreseyó en el juicio, sino que el planteamiento en cuestión se analizó como una cuestión de fondo, como precisamente consideramos que se debió de realizar en la presente controversia constitucional. Lo que es más, en el precedente invocado, se hizo valer la falta de interés legítimo como causal de improcedencia, y se desestimó, precisamente por considerarse que el análisis de dicha causal, implicaba el estudio de fondo, criterio que compartimos y consideramos debiera reiterarse, porque el estudio respectivo se relaciona con el contenido argumentativo de la demanda.

**B) Falta de interés legítimo del Municipio para reclamar posibles actos que afecten al medio ambiente.**

En la sentencia se resuelve que el Municipio actor carece de interés legítimo, toda vez que, ni en el artículo 115 de la Constitución Federal, ni en los artículos 8, 15 y 16 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se le faculta para intervenir en la formulación y conducción de la política ambiental nacional; sino sólo en aspectos que se comprenden dentro de las políticas ambientales municipales, entre los que no se prevé lo relacionado con la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

En contra de tal afirmación, consideramos que para determinar si el Reglamento expedido por el Presidente de la República vacía de contenido las competencias municipales en materia ambiental, y si por consiguiente, como afirma el Municipio actor, le genera una afectación en su esfera competencial, se

requiere de un análisis previo que atañe directamente al fondo del asunto.

En efecto, en la especie se está frente a un caso de facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente, como se ha señalado con anterioridad, por lo que el razonamiento para demostrar que no existe invasión de esferas, con base en el límite que divide las competencias de la Federación, los Estados y los Municipios, constituye precisamente el tema de fondo de la litis planteada, y por ende, necesariamente tendría que emplearse para demostrar que no asiste la razón al Municipio, y no para demostrar que éste carece de interés legítimo. Sobre todo cuando, según se ha demostrado, existen ciertas facultades municipales que sí podrían ser afectadas por la expedición del reglamento mencionado. Esto es, si la cuestión de fondo planteada en la presente controversia constitucional, constituye precisamente en determinar si el Municipio actor contaba con atribuciones que fueron invadidas por las normas impugnadas, no puede decretarse el sobreseimiento en el juicio – lo que de suyo excluye el estudio de fondo– sobre la base de que el Municipio actor carece de dichas atribuciones.

Por todo lo anterior, consideramos que el estudio realizado en la sentencia para sobreseer en la presente controversia constitucional respecto del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, tanto en el tema de la protección de los derechos de las comunidades indígenas, como en el diverso de la protección al medio ambiente, implica la emisión de un pronunciamiento de fondo respecto de los argumentos planteados en la demanda de controversia

constitucional, que no debió servir de base para justificar el sobreseimiento de tal medio de control constitucional, razón por la cual, en nuestra opinión, debió partir de la procedencia de la controversia constitucional, para después abordar el fondo del presente asunto.

**Las razones anteriores son las que nos llevan a disentir de las consideraciones y el sentido de la sentencia pronunciada el día veintisiete de enero de dos mil once, por la mayoría de los Ministros del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 60/2008.**

**MINISTRA OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA  
VILLEGAS**

**MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**