

## **Atribuciones federales y estatales: El caso de los OGM en Yucatán, México. Comentario legislativo**

Oscar Jair Pérez García\*  
Martha Cristina Daniels Rodríguez\*\*

La tradición yucateca de producir miel se remonta hasta antes de la Colonia. Todavía se utilizan ciertos tipos de abejas sin aguijón de esa época, que tienen su propio nombre en maya (Xuna àn-kab, Kolel Kab y Po`ol-Kab).<sup>1</sup> La producción de miel de Yucatán representa un 14.9% de la producción nacional, convirtiéndolo de esta forma en el mayor productor a nivel nacional.<sup>2</sup>

Además de la cantidad de miel que se produce en Yucatán y de la tradición que representa, parte de la producción es de miel orgánica, cuestión importante de señalar ya que para hacerse acreedor de esta denominación, el producto debe cumplir con una serie de requisitos específicos. De acuerdo al artículo 3, fracción XVII de la Ley de Productos Orgánicos, la producción orgánica es un "... sistema de producción y procesamiento de alimentos, productos y subproductos animales, vegetales u otros satisfactores, con un uso regulado de insumos externos, restringiendo y en su caso prohibiendo la utilización de productos de síntesis química". Es así que, para no perder la calidad de orgánico, un producto debe cumplir de manera satisfactoria con los requerimientos legales en este sentido.

Más del 90% de la miel orgánica yucateca es exportada a gran parte de la Unión Europea, principalmente a Alemania. Sin embargo, con la presencia de cultivos genéticamente modificados en la zona, la miel con la denominación de origen de producto orgánico, se ha visto afectada directamente, ya que se encontraron residuos de este tipo de organismos en una muestra de miel exportada proveniente

---

\* Estudiante de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Veracruzana. Becario del Programa para el Desarrollo Profesional Docente.

\*\* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

<sup>1</sup> Véase: [http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/guia\\_empresarial/miel.pdf](http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/guia_empresarial/miel.pdf) Fecha de consulta: 14 de febrero de 2017

<sup>2</sup> Decreto 418/2016 Diario oficial de Yucatán de 26 de octubre de 2016, p. 7. Disponible en: [http://www.ceccam.org/sites/default/files/Decreto\\_Yucatan.pdf](http://www.ceccam.org/sites/default/files/Decreto_Yucatan.pdf) Fecha de consulta: 10 de febrero de 2017.

del municipio de Tekax, Yucatán, de acuerdo al laboratorio alemán Eurofins Genescan, el cual detectó presencia de OGM en abril de 2012.<sup>3</sup>

En respuesta a esta situación, se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, de fecha 26 de octubre de 2016, el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, en un intento de prevenir el rechazo de la Unión Europea a este producto que no cumple con los requisitos de miel orgánica, lo que podría desencadenar una pérdida económica considerable, ya que más del 90% de la producción es para exportación, principalmente a países miembros de la UE.<sup>4</sup>

Según datos de la Secretaría de Desarrollo Rural, anualmente la producción de miel genera una derrama de más de cuatrocientos millones de pesos. Este beneficio económico podría verse afectado ya que algunos contratos de compraventa de miel especifican que debe ser libre de organismos genéticamente modificados, debido a las exigencias de los consumidores europeos. Así, al no cumplir con los requisitos de los contratos, los productores yucatecos podrían verse expuestos a una sanción por incumplimiento o, por lo menos, a no percibir las ganancias esperadas.<sup>5</sup>

El fundamento del mencionado Decreto es, entre otros, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala en su párrafo primero:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Mientras que el párrafo tercero del mismo ordenamiento se refiere a que,

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

También se fundamentó en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Federal, que señala que, “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

Además de la referencia a las Constituciones Federal y Local, en la parte de consideraciones, el Decreto hace referencia a Convenios y Declaraciones Internacionales, que también son vinculatorias para México.

La publicación de este Decreto provocó la casi inmediata Controversia Constitucional, que a continuación detallamos:

La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados regula las zonas libres de OGM y el procedimiento que se debe seguir para una declaratoria en tal sentido. Se trata de un ordenamiento federal de aplicación para todas las Entidades Federativas, con una jerarquía superior a los decretos y leyes Estatales. Es decir, no está dentro de las atribuciones de un gobierno Estatal el declarar o no una zona libre OGMs, ya que esto, de acuerdo a la Ley de Bioseguridad, le corresponde a la Secretaría de la Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del Poder Ejecutivo Federal (SAGARPA), mediante acuerdos, los cuales se publican en el Diario Oficial de la Federación previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), con la opinión de la Comisión Nacional para el conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos; este procedimiento está previsto en el capítulo tercero del artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Con este antecedente, el 15 de diciembre de 2016, la Consejería Jurídica de la Federación interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>6</sup> contra el decreto 418 del gobierno del estado de Yucatán de fecha 26 de octubre de 2016, puesto que no es atribución estatal la declaratoria de zonas libres de OGM.

Una controversia constitucional es:

...un juicio que se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o ámbitos de gobierno. Mediante dicha figura se impugna si alguno de ellos afecta a otro en su esfera de competencias, contraviniendo con ello a la Constitución. Por esta vía no pueden resolverse conflictos en materia electoral ni por límites territoriales. Entre los actores facultados por la Constitución para emplear este recurso están: las entidades federativas, el Distrito Federal (actualmente CDMX), los municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los poderes de una entidad federativa y los órganos de gobierno del Distrito Federal (actualmente CDMX).<sup>7</sup>

Con esta definición, se puede entender el conflicto de poderes y competencias que ocasionó la declaratoria del Estado de Yucatán como zona libre de OGM, toda vez que, de acuerdo a lo que establecen las fracciones I y II del artículo 105 de la

---

<sup>6</sup> Véase: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/oidos-sordos-de-la-federacion-ayucatan.html>  
Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016.

<sup>7</sup> Definición de Fix Zamudio, Héctor. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57> Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podría a llegar a tener el efecto de invalidación de las normas generales emitidas por órganos no competentes, por lo que la disposición impugnada debería ser declarada inválida y quedar sin efecto respecto a lo que pretendía emitir.

Por el momento la SCJN no ha emitido su fallo pero es probable que sea favorable al Ejecutivo Federal, ya que permitir que subsista este decreto vulneraría la vigencia de la ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, rompiendo también la jerarquía de leyes.

Si bien, el Decreto en cuestión buscaba proteger a los apicultores de Yucatán, dejó de lado el procedimiento de declaración de zonas libres de OGM, tomándose el Gobernador del Estado, atribuciones que legalmente no le competen.

Visto desde esta perspectiva, parecería obvia la procedencia de la acción de inconstitucionalidad planteada. En un análisis meramente legal, no habría nada más que comentar. Sin embargo, el multicitado Decreto responde a la impotencia, tanto de apicultores como del propio gobierno estatal, ante lo que parece ser una falta de voluntad de las autoridades federales, toda vez que el gobierno yucateco intentó la declaratoria de zona libre de OGM, siguiendo el procedimiento previsto por la LBOGM, sin obtener respuesta.

Al respecto, señalamos que la pasada administración de Yucatán emitió mediante Decreto 525/2012, de fecha 20 de Junio de 2012, los lineamientos para obtener, por conducto de Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA), en los casos que sea procedente, la emisión de opinión favorable del Gobierno del Estado de Yucatán, y la colaboración para solicitar ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados.<sup>8</sup>

Previo a ello, el 10 de mayo de 2012, se publicó en el mismo medio (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán), el Decreto número 525, por el cual se establecen medidas para salvaguardar la salud humana, el medio ambiente, la diversidad biológica, la sanidad animal, vegetal y acuícola y solicitar la emisión de acuerdos de determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados en el territorio del Estado de Yucatán.<sup>9</sup>

Ambos decretos establecen la vinculación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA), dependencia de gobierno de Yucatán, con la SAGARPA, para buscar el establecimiento de zonas libres de Organismos Genéticamente Modificados siguiendo el procedimiento establecido en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Buscando fundamentalmente, la protección de productos agrícolas orgánicos, en este caso la

---

<sup>8</sup> Véase: [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2012/2012-06-20.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2012/2012-06-20.pdf) Fecha de consulta: 14 de febrero de 2017.

<sup>9</sup> Véase: [http://www.seduma.yucatan.gob.mx/apicultura\\_transgenicos/documentos/decreto\\_525.PDF](http://www.seduma.yucatan.gob.mx/apicultura_transgenicos/documentos/decreto_525.PDF) Fecha de consulta: 14 de febrero de 2017.

miel orgánica, de la cual dependen 11 mil 200 productores<sup>10</sup> haciendo de éste su medio de subsistencia. Además de que con esta acción cumplen uno de los requisitos que señala la Ley para que la zona sea declarada libre de organismos modificados.

Nos parece apropiado destacar que en 2012, la CONABIO emitió un dictamen de análisis de riesgo, a petición de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en el que no consideró viable la liberación de semilla de soya genéticamente modificada (solicitada por Monsanto) en una zona que incluye a Yucatán. Siendo uno de sus argumentos el siguiente:

Actualmente existe una preocupación genuina por parte de apicultores de la Península de Yucatán derivada de la muy posible presencia de polen genéticamente modificado de soya en las mieles producidas allí de manera sustentable y del manifiesto rechazo por el mercado europeo de mieles que contengan dicho polen GM, poniendo en peligro todo el mercado de exportación de la miel a Europa. Según ciertas fuentes, Chiapas exporta alrededor del 80% de su producción y ocupa el primer lugar en exportación de miel orgánica, por lo que también podría verse afectado...<sup>11</sup>

Lo que podemos anotar finalmente es que, si bien podría ser inconstitucional el decreto 418/2016 con el cual Yucatán se declara libre de OGM, también es cierto que dicho decreto intentó resolver una situación en la que las demandas de un sector de la población yucateca no habían sido atendidas por la Federación. Es decir, el Estado de Yucatán se tomó atribuciones indebidas en un caso que aparentemente no ha sido atendido por las instancias correspondientes; en este caso la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), lo que tiene implicaciones ambientales pero, fundamentalmente, económicas para los productores de miel orgánica de la región.

Lo anotado pone en evidencia la incompletitud de la Ley y el Reglamento respectivo, que no señalan un procedimiento específico para la declaratoria de zonas libres de organismos genéticamente modificados, ni un plazo para que los responsables de esta declaratoria se pronuncien al respecto, lo que implica discrecionalidad en el proceso y una probable violación al principio precautorio y de seguridad jurídica de los interesados.

---

<sup>10</sup> Cifras dadas por Miguel Lara Sosa presidente de la sociedad Apícola de Yucatán 07/06/2014 Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/miel-organica-de-yucatan-genera-266-mdp.html> Fecha de consulta: 10 de febrero de 2017.

<sup>11</sup> Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad. Disponible en: [http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/Rec\\_007\\_2012\\_Conabio.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/Rec_007_2012_Conabio.pdf) Fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.