



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos

**RECOMENDACIÓN No. 23 / 2015**

**SOBRE EL CASO DE VULNERACIÓN AL DERECHO A UNA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA, EN PERJUICIO DE DIVERSAS COMUNIDADES INDÍGENAS.**

**México, D.F., a 28 de julio de 2015.**

**LIC. ENRIQUE MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ  
SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA,  
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA), Y  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL  
DE BIOSEGURIDAD DE LOS ORGANISMOS GENÉTICAMENTE  
MODIFICADOS (CIBIOGEM).**

Distinguido señor Secretario y Presidente:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/4/2012/6592/Q y su acumulado CNDH/1/2012/5509/Q, referentes a la vulneración del derecho a una consulta libre, previa e informada por la indebida aprobación de siembra de soya genéticamente modificada en perjuicio de varias comunidades indígenas, maya, huasteca, náhuatl, pame, tepehua, popoluca, totonaca, chol, mame, tzeltal, tzotzil ubicadas, respectivamente, en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de

Quintana Roo; los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán; los municipios de Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el Estado de Tamaulipas; los municipios de Ébano, Tamuín y San Vicente Tancuayalab en el Estado de San Luis Potosí; en el municipio de Pánuco en el Estado de Veracruz; y, en los municipios de Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villaflores en el Estado de Chiapas, a favor de la Empresa 1, toda vez que no fue respetado su derecho a la consulta libre, previa e informada.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de que dicten las medidas de protección de los datos correspondientes y visto los siguientes:

## **I. HECHOS.**

3. El 24 de mayo de 2012, Q1, representante de una asociación civil, presentó ante este Organismo Nacional escrito de queja, en el que denunció violaciones a los siguientes derechos humanos: al medio ambiente sano, al trabajo, al desarrollo sustentable, a la alimentación, así como a la consulta libre, previa e informada, en agravio de los habitantes de diversas comunidades indígenas, ubicadas en los Estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas, señalando como presuntas autoridades responsables: al titular del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería,

Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), por haber otorgado el permiso para liberación al ambiente en programa piloto, de organismos genéticamente modificados (en adelante “OGMs”) a favor de la Empresa 1; y, al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por haber emitido dictamen favorable para la expedición del permiso para liberación al ambiente en programa piloto, que genera la posibilidad de que el titular de la SENASICA, conceda aprobación para otorgar el permiso para liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada. Con motivo de lo anterior, se promovió un amparo ante el Juzgado Primero de Distrito del Décimo Cuarto Distrito, con sede en Mérida, Yucatán; en virtud del cual, el 2 de marzo de 2012 se suspendieron los efectos del segundo permiso otorgado para liberación de soya genéticamente modificada en programa piloto, debido a los daños irreparables que esto podría ocasionar al medio ambiente. Sin embargo, el 11 de mayo de 2012, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, perteneciente a la SEMARNAT, emitió opinión favorable para la siembra en la etapa comercial. En relación a este punto es importante resaltar, que la autorización del 5 de junio para la etapa comercial se otorgó, no obstante la suspensión concedida en marzo de 2012 respecto del segundo permiso para el programa piloto, toda vez que la SAGARPA había recibido y dado trámite a la solicitud para liberación comercial del Producto 1 desde febrero del mismo año.

4. El 2 de julio de 2012 se recibió en esta Comisión Nacional, el escrito de queja suscrito por Q2 y Q3, integrantes de diversas asociaciones civiles, en el que señalaron acciones o hechos, que alteran la biodiversidad de flora y fauna y que causan daños en la salud, alimentación, economía y medio ambiente, en diversas comunidades indígenas ubicadas en los Estados de Yucatán y Chiapas, imputables a los titulares que integran la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), tales como: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Agricultura,

Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); al titular del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA); al Director General de Inocuidad, Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, y al Director de Bioseguridad para Organismos Genéticamente Modificados, ya que intervinieron directa o indirectamente en el otorgamiento del permiso para liberación al ambiente en programa piloto a favor de la Empresa 1 y, por la posible expedición del permiso para liberación comercial al ambiente.

5. Los quejosos detallan en sus respectivos escritos, que el permiso para liberación al ambiente en programa piloto de OGMs, fue otorgado sin efectuar los estudios de impacto ambiental necesarios y sin informar sobre el particular a las comunidades indígenas de campesinos y apicultores de las zonas, conculcando con ello el derecho a una consulta libre, previa e informada.

6. Los quejosos expusieron que el polen que recolectan las abejas de las citadas comunidades, está contaminado por la presencia de transgénicos sembrados por la Empresa 1, lo que imposibilitaría la comercialización de la miel en la Unión Europea, afectando con ello la economía de miles de familias que se dedican a la apicultura y se ha puesto en riesgo la flora y fauna del Estado de Yucatán, al contaminar genéticamente a las especies endémicas como el maíz criollo, la biodiversidad de la zona, así como la actividad apícola.

7. Los quejosos destacaron que el Director General de la SEMARNAT emitió diversos dictámenes a favor de las solicitudes presentadas por la Empresa 1, a pesar de existir opiniones contrarias, emitidas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO) y, por el entonces Instituto Nacional de Ecología (INE), hoy Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

**8.** Con motivo de las quejas presentadas ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 31 de mayo y 30 de julio de 2012 se iniciaron los expedientes de queja CNDH/1/2012/5509/Q y CNDH/4/2012/6592/Q, respectivamente.

**9.** El 12 de julio de 2013, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó la acumulación del expediente CNDH/1/2012/5509/Q al diverso CNDH/4/2012/6592/Q.

## **II. EVIDENCIAS.**

**10.** Escrito de queja de 24 de mayo de 2012, suscrito por Q1, representante de una organización civil.

**11.** Escrito de queja de Q2 y Q3, de fecha 4 de junio de 2012 y recibido el 2 de julio siguiente.

**12.** Informe No. M000/631/12, de 17 de agosto de 2012, por el que la CIBIOGEM, dio respuesta al requerimiento de información que formuló este Organismo Nacional.

**13.** Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/6733, de 27 de agosto de 2012, por el que SP1, rindió informe a esta Comisión Nacional y, agregó entre otras constancias, las siguientes:

**13.1.** Oficio DTAP/120/2012, de 10 de abril de 2012, con el que la CONABIO, remitió a SP1, la opinión técnica, análisis y evaluación de riesgo, en la que se consideró no viable la liberación al ambiente del Producto 1, en etapa comercial, a favor de la Empresa 1.

**13.2.** Oficio FOO DGOR/363/12, de 27 de abril de 2012, por el que el Director General de Operación Regional de la CONANP, emitió una opinión sobre la liberación al ambiente, en etapa comercial, del Producto 1 presentado por la Empresa 1, y recomendó analizar tal actividad, a la luz de la fracción XII, del

artículo 28 (Impacto ambiental), de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

**13.3.** Oficio DGIOECE 208, de 7 de mayo de 2012, con el que el Director General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas del entonces Instituto Nacional de Ecología (INE), remitió a SP1, la opinión técnica No. 0007/2012, no favorable, sobre la liberación al ambiente, en etapa comercial, del Producto 1.

**13.4.** Dictamen S.G.P.A./D.G.I.R.A./D.G./3530, de 11 de mayo de 2012, suscrito por SP1, por el que determinó como favorable, la liberación al ambiente en etapa comercial de soya genéticamente modificada para la Empresa 1.

**13.5.** Oficio B00.04.03.02.01.-4377, de 5 de junio de 2012, suscrito por AR1 y AR2, dirigido al apoderado legal de la Empresa 1, mediante el cual emitieron permiso para la liberación al ambiente, de soya genéticamente modificada en etapa comercial.

**13.6.** Resultados del Análisis de Riesgo (sin fecha), elaborado por la Dirección Técnica de Análisis y Prioridades de la Coordinación de Análisis de Riesgo y Bioseguridad (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad), relacionados con la solicitud 007/2012, para la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada, en etapa comercial, en las regiones agrícolas de la Península de Yucatán, Planicie Huasteca y Estado de Chiapas, en cuya recomendación final, no se consideró viable su liberación.

**14.** Informe B00.-000738, de 30 de agosto de 2012, por el que AR1, dio respuesta, *“por ausencia del Director en Jefe”*, al requerimiento de información de este Organismo Nacional y, adjuntó entre otras constancias, las siguientes:

**14.1.** Copia de la “Justificación Técnico-Científica, sin fecha, de 2012, para emitir opinión favorable a solicitudes de zonas libres de cultivos de organismos

genéticamente modificados”, en el Estado de Yucatán, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de esa entidad federativa.

**14.2.** Decreto publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el 30 de septiembre de 2012, por el que se expidió la declaratoria de contingencia para las regiones sur y oriente del Estado de Yucatán, con motivo del grave riesgo que representa la presencia de cultivos de organismos genéticamente modificados en esas zonas.

**15.** Informes DPJA.DPC/CNDH/1269/2012 y DPJA.DPC/CNDH/1366/2012, de 7 y 26 de septiembre de 2012, respectivamente, mediante los cuales la SEP refirió que carece de facultades para intervenir de forma directa o indirecta, en el otorgamiento del permiso para el cultivo de soya genéticamente modificada a la Empresa 1.

**16.** Informes 5964 y 6563, de 7 de septiembre y 3 de octubre de 2012, respectivamente, el primero, suscrito por el Director General Adjunto Consultivo y Contencioso y, el segundo, por el Director Contencioso de la Dirección General Adjunta, Consultiva, ambos de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Salud.

**17.** Informe 110.03.10476.12, de 14 de septiembre de 2012, firmado por el Director General Adjunto de Legislación y Consulta, de la Unidad de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría de Economía.

**18.** Informes SFNA/DGSPRNR/0363/12 y 112.-00006515, de 17 de septiembre y 25 de octubre de 2012, el primero, suscrito por el Director General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables, de la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental y, el segundo, por el Director General Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial, de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos, ambos de la SEMARNAT.

**19.** Oficio 529-III-DGACP-DP-17466, de 17 de septiembre de 2012, suscrito por el Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la SHCP.

**20.** Informe BOO-6317, de 18 de septiembre de 2012, firmado, primero, por el Director en Jefe, en ausencia de AR1 y el Director General de Bioseguridad para Organismos Genéticamente Modificados y, en segundo lugar, por el Subdirector de Regulación de Organismos Genéticamente Modificados, ambos del SENASICA, al cual adjuntó, entre otros, los siguientes:

**20.1.** Oficio B00.04.03.02.01.- 4377, de 5 de junio de 2012, que contiene la Resolución emitida por AR1 y AR2, mediante la cual se otorgó a la Empresa 1, el permiso de liberación al ambiente de soya genéticamente modificada en etapa comercial en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo; y, en los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán; los municipios de Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el Estado de Tamaulipas; los municipios de Ébano, Tamuín y San Vicente Tancuayalab en el Estado de San Luis Potosí; el municipio de Pánuco en el Estado de Veracruz y en los municipios de Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villaflores en el Estado de Chiapas, para la siembra de 253,500 hectáreas.

**20.2.** Oficio B00.04.03.02.01.-4407, de 5 de junio de 2012, por el que se notificó a la Empresa 1, que no se permitiría la liberación de soya genéticamente modificada en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado



de Quintana Roo; y, en los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán, toda vez que con fecha 2 de marzo de 2012, el Juez Primero de Distrito del Estado de Yucatán con residencia en Mérida, determinó la suspensión del programa piloto de fecha 17 de junio de 2011 (Segundo permiso en programa piloto).

**21.** Informe I000/397/2012, de 18 de septiembre de 2012, suscrito por el Director Adjunto de Asuntos Jurídicos del CONACYT, con el que atendió el requerimiento de información que formuló esta Comisión Nacional, al cual anexó lo siguiente:

**21.1.** Oficio M000/692/12, de 12 de septiembre de 2012, elaborado por AR3, mediante el cual rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, en el que detalló su intervención en los hechos materia de la queja, en el sentido de que no contaba con facultades para otorgar permisos, licencias o concesiones.

**22.** Informe 110.05.- 679, de 19 de septiembre de 2012, que remitió la Subdirectora de Derechos Humanos y Supervisión de Unidades Jurídicas, de la Oficina del Abogado General de la SAGARPA.

**23.** Oficio 110.-120, de 8 de noviembre de 2012, suscrito por el Abogado General de la SAGARPA, con el que dio contestación a la solicitud de información de esta Comisión Nacional.

**24.** Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/9079, de 12 de noviembre de 2012, firmado por el Director de Área, en ausencia de SP1, con el que dio respuesta a la solicitud de información formulada por este Organismo Nacional.

**25.** Acta Circunstanciada de la reunión de trabajo de 29 de enero de 2013, celebrada entre un Director de Área de esta Comisión Nacional con el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán, en la que se dio seguimiento a la problemática derivada del otorgamiento del permiso de cultivo de soya genéticamente modificada a la Empresa 1 y en la que se estableció un

compromiso por parte de esa autoridad local, para aportar las evidencias que obran en su poder sobre el presente caso.

**26.** Actas Circunstanciadas de las gestiones telefónicas de 12 de febrero, 1 y 20 de marzo, así como 4 de abril de 2013, efectuadas por un visitador adjunto de esta Comisión Nacional, a fin de solicitar al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán, enviara los elementos de prueba, que formaron convicción en esa dependencia, sobre las irregularidades detectadas en el otorgamiento del permiso de cultivo de soya genéticamente modificada a la Empresa 1.

**27.** Acta Circunstanciada de la reunión de trabajo de 9 de abril de 2013, sostenida en las oficinas de este Organismo Nacional, con el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán, quien aportó las evidencias que obran en su poder, sobre los hechos materia del presente caso, entre las cuales se encuentran:

**27.1.** Relatoría de la reunión de trabajo celebrada el 9 de abril de 2012, en la que participaron el Gobierno del Estado de Yucatán, AR1 y AR3, para tratar la problemática derivada del cultivo de soya genéticamente modificada por parte de la Empresa 1.

**27.2.** Oficios VI-00483-2012, VI-01369-2012, y VI/00023/2013, de 17 de abril, 6 de noviembre de 2012, y 8 de enero de 2013, respectivamente, a través de los cuales, el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán, solicitó a AR1, AR3 y al actual titular de la SAGARPA, efectuaran la revisión del procedimiento mediante el cual se otorgó el permiso para el cultivo de soya genéticamente modificada, así como la suspensión de los derechos a la Empresa 1, con la licencia para el cultivo de organismos genéticamente modificados, reiterando su petición de que se declarara a la Península de Yucatán

como zona libre de transgénicos; para ello, exhibieron la Justificación Técnica-Científica, señalada en el numeral 14.1.

**27.3.** Oficios del VI/1281/2012 al VI/1290/2012, de 18 de octubre de 2012, suscritos por el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, por los que solicitó a la SAGARPA, emitiera una opinión favorable para que se declarara como zona libre de cultivos de organismos genéticamente modificados al Estado de Yucatán.

**27.4.** Oficios del B00.04.03.02.-11496 al B00.04.03.02.-11505, todos suscritos por AR1, el 30 de noviembre de 2012, a través de los cuales informó al Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, que esa autoridad aun no contaba con los instrumentos normativos para determinar zonas libres de transgénicos.

**28.** Oficio VI/00496/2013, de 20 de mayo de 2013, suscrito por el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán, mediante el cual solicitó al actual titular de la SAGARPA, entre otras cosas, informara acerca de las solicitudes de comunidades interesadas en que se declarara a la Península de Yucatán como zona libre de transgénicos, a lo que la autoridad contestó que no contaba con los instrumentos normativos para determinar zonas libres de transgénicos.

**29.** Actas Circunstanciadas de 28 de mayo y 7 de junio de 2013, en las que se asentó la invitación realizada por una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional, a los quejosos; a la SEMARNAT; SAGARPA, y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán, para llevar a cabo una reunión de trabajo el 13 de junio de 2013, a las 11:00 horas en las oficinas de este Organismo Nacional, a efecto de propiciar una solución a la problemática que dio origen al presente expediente.

**30.** Acta Circunstanciada de la reunión de trabajo de 13 de junio de 2013, celebrada a las 11:30 horas, en las instalaciones de este Organismo Nacional con la participación de Q1, Q2 y Q3; personal adscrito a la SEMARNAT y a la SAGARPA; y, del Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán.

**31.** Oficio B00.04.03.02.- 04523/2013, de 10 de julio de 2013, por el que AR1, informó a este Organismo Nacional, la existencia de “*diversos juicios de amparo promovidos por Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones Civiles y Sociedades Mercantiles*”, en contra del permiso de liberación comercial, radicados en los Juzgados Primero de Distrito del Estado de Yucatán, Segundo de Distrito en el Estado Campeche, Primero, Segundo y Sexto de Distrito en el Estado de Chiapas y, Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, relacionados con el otorgamiento del permiso a favor de la Empresa 1, promovidos por grupos de apicultores y miembros de las comunidades indígenas afectadas.

**32.** Acuerdo de 12 de julio de 2013, mediante el cual el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, determinó la acumulación del expediente CNDH/1/2012/5509/Q al diverso CNDH/4/2012/6592/Q.

**33.** Acta Circunstanciada de 20 de noviembre de 2013, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional, hizo constar el resultado de la consulta realizada en la página de “*Internet*” <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes>, de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, respecto del estado procesal de los juicios de amparo J1, J2, J3, J4, J5, J6, J7 y J8, radicados en los Juzgados Primero de Distrito del Estado de Yucatán, Segundo de Distrito en el Estado Campeche, Primero, Segundo y Sexto de Distrito en el Estado de Chiapas y, Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, relacionados con el otorgamiento del permiso a favor de la Empresa 1, promovidos por grupos de apicultores y miembros de las comunidades indígenas afectadas.

**34.** Opinión técnica sin fecha, emitida por una licenciada en Antropología de esta Comisión Nacional, relacionada con la autorización de siembra de soya genéticamente modificada en las comunidades de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Terax, Tzucabab, Peto y Tiziminn en el Estado de Yucatán; Champotón, Hecelchakán, Hopelchen, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmén y Palizada en el Estado de Campeche; Othón P. Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo, así como Tuxtla Gutiérrez en el Estado de Chiapas.

**35.** Acta Circunstanciada de 4 de agosto de 2014, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional, agregó notas periodísticas relacionadas con los amparos promovidos contra la autorización otorgada a la Empresa1 e hizo constar el resultado de la consulta realizada en la página de “*Internet*” de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, respecto del estado procesal de los J1 y J3.

**36.** Acta Circunstanciada de 12 de marzo de 2015, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional, hizo constar el resultado de la consulta realizada en la página de “*Internet*”, de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, respecto del estado procesal de los J1, J2, J3, J4, J5, J6, J7 y J8.

**37.** Oficio 110.03.-19176/15, de 22 de julio de 2015, por el que SP2, informó a este Organismo Nacional, que con la finalidad de cumplir con la medida provisional decretada por el Juez Segundo de Distrito en materia civil en el Distrito Federal en el expediente 731/2013-P.C, la Secretaria Ejecutiva de CIBIOGEM, solicitó la opinión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal del proyecto de “*Protocolo Base para el diseño de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs)*”.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA.**

**38.** Con fechas, 13 de abril de 2009, 6 de julio de 2010 y 17 de junio de 2011, AR1 y AR2 otorgaron los permisos de liberación al ambiente de soya genéticamente modificada, el primero en etapa experimental y los dos últimos, para programa piloto, respectivamente, a favor de la Empresa 1, todos para la Región Agrícola de la Península de Yucatán, abarcando los Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

**39.** El 5 de junio de 2012, las autoridades responsables expedieron permisos en etapa comercial para la siembra de 253,500 (doscientas cincuenta y tres mil quinientas) hectáreas de soya genéticamente modificada, a favor de la Empresa 1 en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo; los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán; los municipios de Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el Estado de Tamaulipas; los municipios de Ébano, Tamuín y San Vicente Tancuayalab en el Estado de San Luis Potosí; en el municipio de Pánuco en el Estado de Veracruz; y, en los municipios de Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villaflores en el Estado de Chiapas.

**40.** Con motivo de tales acontecimientos, diversos grupos de apicultores y miembros de las comunidades indígenas afectadas, promovieron varios juicios de amparo, de los cuales esta Comisión Nacional tiene registro de 8, radicados en los Juzgados Primero de Distrito del Estado de Yucatán, Segundo de Distrito en el Estado de Campeche, Primero, Segundo y Sexto de Distrito en el Estado de Chiapas y Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, y derivado de la consulta realizada en la referida página de “Internet”, se advierte que a la fecha de emisión de la presente Recomendación, presentan el siguiente estado procesal.

Juicio de Amparo	Juzgado	Acto reclamado	Sentido de la Sentencia	Estado Actual
<p><b>J1</b> y su acumulado <b>J3</b>, presentados el 1 de marzo de 2012 y 28 de junio de 2012, respectivamente</p>	<p>Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Yucatán</p>	<p align="center"><b>(J1)</b></p> <p><b>a)</b> La promulgación y expedición de los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, último párrafo, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.</p> <p><b>b)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase piloto de soya genéticamente modificada.</p> <p><b>c)</b> El dictamen S.G.P.A./DGIRA/DG3530/12, por el que SEMARNAT determinó como favorable, la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada para la Empresa 1.</p> <p align="center"><b>(J3)</b></p> <p><b>d)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada</p> <p><b>e)</b> El dictamen S.G.P.A./DGIRA/DG3530/12, por el que SEMARNAT determinó como favorable, la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada para la Empresa 1.</p>	<p>El 23 de junio de 2014, se emitió sentencia en los siguientes términos:</p> <p>a) Se sobresee respecto los actos reclamados en los incisos <b>a) y b)</b>.</p> <p>b) La Justicia de la Unión Ampara y Protege a los quejosos contra los actos identificados en los incisos <b>c), d) y e)</b></p>	<p>El 17 de julio de 2014, la Empresa 1 presentó recurso de revisión. (En trámite)</p> <p>El 27 de febrero de 2015, se publicó en la página de "Internet" del Consejo de la Judicatura Federal, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asumió la competencia para conocer del recurso de revisión. (En trámite)</p>

Juicio de Amparo	Juzgado	Acto reclamado	Sentido de la Sentencia	Estado Actual
<p><b>J2</b>, presentado el 26 de junio de 2012.</p>	<p>Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Campeche.</p>	<p><b>a)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada, destinada a sembrarse 253,500 hectáreas.  <b>b)</b> El dictamen S.G.P.A./DGIRA/DG3530/12, por el que SEMARNAT determinó como favorable, la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada para la Empresa 1.</p>	<p>El 23 de diciembre de 2013, se emitió sentencia en los siguientes términos:  a) Se sobresee respecto a la Dirección General de Sanidad Vegetal; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.  b) La Justicia de la Unión Ampara y Protege a los quejosos contra los actos identificados en los incisos <b>a) y b)</b></p>	<p>El 25 de mayo de 2014, la Empresa 1 presentó recurso de revisión; del cual, en el auto de fecha 10 de octubre de 2014, consta que, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, resolvió modificar la sentencia y sobreseer el Juicio, respecto de los actos atribuidos a SAGARPA; SEMARNAT y Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental. Por otra parte se declaró incompetente para conocer de la revisión adhesiva hecha valer por la parte quejosa, y solicitó a la SCJN que ejercite la facultad de atracción para que conozca de los temas de legalidad relacionado con el presente recurso de revisión. (Trámite)</p>



Juicio de Amparo	Juzgado	Acto reclamado	Sentido de la Sentencia	Estado Actual
<p><b>J4</b>, presentado el 26 de junio de 2012.</p>	<p>Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Chiapas.</p>	<p><b>a)</b> La promulgación y expedición de los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, último párrafo, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.  <b>b)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada, destinada a sembrarse 253,500 hectáreas.</p>	<p>El 27 de junio de 2014, se emitió sentencia en la que se sobreseyó en el Juicio de Amparo.</p>	<p>El 8 de agosto de 2014, los quejosos presentaron recurso de revisión.  El Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito en sesiones de 23 y 30 de abril de 2015, resolvió el amparo en revisión, en el que determinó revocar la sentencia recurrida y ordenó se repusiera el procedimiento.</p>
<p><b>J5</b>, presentado el 26 de junio de 2012.</p>	<p>Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo.</p>	<p><b>a)</b> La promulgación y expedición de los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, último párrafo, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.  <b>b)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada.</p>	<p>El 7 de diciembre de 2012, se emitió sentencia en la que se sobreseyó en el juicio, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la anterior Ley de Amparo. (Falta de interés jurídico de los quejoso)</p>	<p>El 27 de diciembre de 2012, la sentencia causó ejecutoria. (Concluido)</p>

Juicio de Amparo	Juzgado	Acto reclamado	Sentido de la Sentencia	Estado Actual
<p><b>J6</b>, presentado el 26 de junio de 2012.</p>	<p>Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo.</p>	<p><b>a)</b> La promulgación y expedición de los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, último párrafo, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.  <b>b)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada.</p>	<p>El 5 de diciembre de 2012, se emitió sentencia en la que se sobreseyó en el juicio, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la anterior Ley de Amparo. (Falta de interés jurídico de los quejoso)</p>	<p>El 24 de diciembre de 2012, la sentencia causó ejecutoria. (Concluido)</p>
<p><b>J7</b>, presentado el 27 de junio de 2012.</p>	<p>Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Campeche.</p>	<p><b>a)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada, destinada a sembrarse 253,500 hectáreas.</p>	<p>El 27 de enero de 2014, se emitió la sentencia, que dicta:  Se sobresee respecto a la Dirección General de Sanidad Vegetal; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, al actualizarse la Causal de sobreseimiento del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo vigente. (no existe el acto reclamado)  a) La Justicia de la Unión Ampara y Protege a los quejosos contra el acto reclamado.</p>	<p>El 10 de abril de 2014, la Empresa 1 presentó recurso de revisión.   Con fecha 25 de marzo de 2015 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ejerció facultad de atracción de los amparos en revisión relacionados con el <b>J7</b>. (En trámite)</p>

Juicio de Amparo	Juzgado	Acto reclamado	Sentido de la Sentencia	Estado Actual
<p><b>J8,</b> presentado el 27 de junio de 2012.</p>	<p>Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Chiapas.</p>	<p><b>a)</b> La promulgación y expedición de los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, último párrafo, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.  <b>b)</b> La expedición del permiso a favor de la Empresa 1, para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada, a sembrarse en 253,500 hectáreas.  <b>c)</b> El dictamen S.G.P.A./DGIRA/DG3530/12, por el que SEMARNAT determinó como favorable, la liberación de soya genéticamente modificada para la Empresa 1.</p>	<p>El 14 de febrero de 2013, se emitió sentencia en la que se sobreseyó en el juicio de amparo, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la anterior Ley de Amparo. (Falta de interés jurídico de los quejoso)</p>	<p>El 22 de marzo de 2013, la sentencia causó ejecutoria. (Concluido)</p>

**41.** El 5 de junio de 2012, mediante Oficio B00.04.03.02.01.-4407, AR1 aclaró que no sería liberado el permiso en etapa comercial para la siembra de 253,500 (doscientas cincuenta y tres mil quinientas) hectáreas de soya genéticamente modificada, a favor de la Empresa 1, respecto de los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo; y, en los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán, ya que el 2 de marzo de 2012, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán, concedió la suspensión solicitada en el J1 (por lo que hace al segundo permiso otorgado para el programa piloto, de fecha 17 de junio de 2011), toda vez que la validez de la última etapa para liberación comercial, depende de la inmediata anterior. En consecuencia, se indicó que a efecto de no incurrir en un acto violatorio a la suspensión concedida, no se permitiría la liberación de soya genéticamente modificada en los municipios citados, hasta en tanto se resolviera el fondo del J1, mismo que mediante proveído de 31 de octubre de 2013, se acumuló al J3, del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Yucatán, en el cual se dictó sentencia el 23 de junio de 2014 en el sentido de conceder el amparo y protección de la justicia federal a los quejosos para los efectos de dejar insubsistente el permiso de liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada. En relación a este asunto se promovió amparo en revisión, respecto del cual el 27 de febrero de 2015 se publicó en la página de “*Internet*” del Consejo de la Judicatura Federal, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asumió la competencia para conocerlo.

#### **IV. OBSERVACIONES.**

**42.** Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/4/2012/6592/Q y su acumulado CNDH/1/2012/5509/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta con elementos que evidencian trasgresiones al

derecho humano a la consulta libre, previa, informada, y de buena fe, en agravio de los habitantes de varias comunidades indígenas maya, huasteca, náhuatl, pame, tepehua, popoluca, totonaca, chol, mame, tzeltal, tzotzil, ubicadas, respectivamente, en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo; los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán; los municipios de Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el Estado de Tamaulipas; los municipios de Ébano, Tamuín y San Vicente Tancuayalab en el Estado de San Luis Potosí; en el municipio de Pánuco en el Estado de Veracruz; y, en los municipios de Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villaflores en el Estado de Chiapas, por actos atribuibles a servidores públicos de la SAGARPA, así como de la CIBIOGEM, consistentes en omitir llevar a cabo todas las acciones tendentes a garantizar el derecho a una consulta libre, previa e informada, de las comunidades indígenas especificadas, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

**43.** Antes de iniciar el estudio de las violaciones a derechos humanos que dieron origen al presente pronunciamiento, se aclara que en los escritos de queja presentados ante esta Comisión Nacional por Q1, Q2 y Q3, únicamente se hizo alusión expresa a comunidades comprendidas en los Estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas, sin embargo, ambos escritos dejaron abierta la posibilidad de que se hubiesen lesionado derechos humanos de pueblos aledaños y toda vez que el permiso para liberación comercial de OGMs comprende además de los municipios mencionados, a los de Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en Tamaulipas, se considera necesario incluirlos, en ejercicio de la suplencia en la deficiencia de la queja,

prevista por el artículo 29 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**44.** En sus escritos de queja Q1, Q2 y Q3 señalaron como derechos humanos presuntamente vulnerados, los siguientes: Derecho a un medio ambiente sano, que se relaciona con la preservación, conservación y mejora del medio ambiente; derecho al trabajo y a la economía, definidos como la posibilidad de participar libremente en las actividades de producción y de prestación de servicios a la sociedad y al disfrute de los beneficios obtenidos mediante estas actividades; derecho al desarrollo sustentable, referente a la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades de las del futuro; derecho a la alimentación, comprende tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, como el hecho de que esos alimentos sean aceptables para una cultura determinada.

**45.** Por lo que hace a estos derechos, la Comisión Nacional no se pronuncia sobre la probable vulneración de los derechos humanos aludidos líneas arriba, sino exclusivamente sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada, ya que los quejosos únicamente refirieron posibles escenarios derivados de la liberación de organismos genéticamente modificados, como la imposibilidad de comercializar la miel en la Unión Europea, lo que según su apreciación, perjudicaría la economía de miles de familias que se dedican a la apicultura, y correría riesgo de afectarse la actividad apícola, contaminarse las especies endémicas como el maíz criollo, así como de la flora y fauna del Estado de Yucatán. Respecto de tales escenarios, este Organismo Constitucional no cuenta con evidencias para afirmar que en efecto hayan acontecido. Es preciso recordar, que toda situación susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, debe ser consultada, con el objeto de garantizar su participación, conocer en qué medida serán afectados sus intereses y proteger sus derechos, por lo que, más allá de ser una herramienta de

aprobación o legalización de proyectos, su implementación eficaz, garantiza el respeto de los derechos de las comunidades involucradas.

**46.** En conexión con los transgénicos, es conveniente ubicarnos en el contexto de los OGMs que, en términos del artículo 3, fracción XXI, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (en adelante “LBOGM”), los define como: *“Cualquier organismo vivo, con excepción de los seres humanos, que ha adquirido una combinación genética novedosa, generada a través del uso específico de técnicas de la biotecnología moderna que se define en esta Ley, siempre que se utilicen técnicas que se establecen en esta Ley o en las normas oficiales mexicanas que deriven de la misma”*; y conforme al artículo 1, *“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 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”*.

**47.** Para poder realizar actividades de liberación al ambiente de OGMs, se requiere de permiso, en términos de los artículos 3, fracciones XVI, XVII y XVIII y, 32, de la referida ley, la cual clasifica tres etapas cronológicas de liberación, a saber: **a)** *“Liberación experimental: Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente, de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, siempre que hayan sido adoptadas medidas de contención, tales como barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, exclusivamente para fines experimentales, en los términos y condiciones que contenga el permiso respectivo”*; **b)** *“Liberación en programa piloto: Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente, de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, con o sin medidas de contención, tales como barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar*

*su contacto con la población y el medio ambiente, que constituye la etapa previa a la liberación comercial de dicho organismo, dentro de las zonas autorizadas y en los términos y condiciones contenidos en el permiso respectivo”; y c) “Liberación comercial: Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente, de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, sin que hayan sido adoptadas medidas de contención, tales como barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, que se realiza con fines comerciales, de producción, de biorremediación, industriales y cualesquiera otros distintos de la liberación experimental y de la liberación en programa piloto, en los términos y condiciones que contenga el permiso respectivo.”*

**48.** En este tenor, la Empresa 1 agotó las dos primeras fases, relativas a la etapa de liberación experimental al ambiente y liberación en programa piloto. Respecto de la cuarta solicitud, se tiene registro de que fue presentada ante AR1, el 17 de febrero de 2012, por la Empresa 1 a través de su apoderado legal, para liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada, tolerante al herbicida glifosato, en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo; los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán; los municipios de Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el Estado de Tamaulipas; los municipios de Ébano, Tamuín y San Vicente Tancuayalab en el Estado de San Luis Potosí; en el municipio de Pánuco en el Estado de Veracruz; y, en los municipios de Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villaflores en el Estado de Chiapas, para la siembra de 253,500 (doscientas cincuenta y tres mil quinientas)



hectáreas, con un máximo de 13,075,000 (trece millones setenta y cinco mil) kilogramos de semilla, a partir del ciclo Primavera-Verano 2012.

**49.** El 29 de febrero de 2012, AR1 y AR2, mediante oficio B00.04.03.02.01.-01307, remitieron la información de la solicitud formulada por Empresa 1 a la CIBIOGEM, para efectos de la inscripción y publicidad respectivas en el Registro Nacional de Bioseguridad para los Organismos Genéticamente Modificados, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 33 de la LBOGM.

**50.** El 5 de marzo de 2012, el SENASICA, puso a disposición del público en general la solicitud formulada por la Empresa 1, de permiso de liberación comercial al ambiente, de soya genéticamente modificada, tolerante al herbicida glifosato, a través de su página electrónica, para atender lo dispuesto en el artículo 33 de la LBOGM, respecto al requisito de publicidad y consulta pública.

**51.** El 11 de mayo de 2012, SP1 remitió el Oficio S.G.P.A./D.G.I.R.A./D.G./3530 a AR1 y AR2, por el que determinó como favorable, la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada por la Empresa 1.

**52.** Conforme al procedimiento previsto en la LBOGM, la SAGARPA a través de AR1 y AR2, emitió el oficio B00.04.03.02.01.-4377 signado por ambas autoridades el 5 de junio de 2012, por el que otorgaron el permiso solicitado; y, además, AR1 suscribió el diverso B00.04.03.02.01.-4407 de la misma fecha por el que se aclaró, que en tanto no se resolviera el J1, no se permitiría la liberación en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo; y, en los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán.

**53.** En el escrito de queja presentado por Q2 y Q3, señalaron como autoridades responsables, entre otras, a los titulares de las Secretarías de Economía, Salud,

Educación, Hacienda y Crédito Público y, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ya que forman parte de la integración de la CIBIOGEM en términos del artículo 19, fracción I, (Coordinación y Participación) de la LBOGM; sin embargo, carecen de facultades para intervenir en forma directa o indirecta en la expedición de permisos de liberación de OGMs, por lo tanto, tampoco tienen el deber de consultar previamente a las comunidades indígenas involucradas, por lo que en el análisis del caso no se les considera autoridades responsables.

**54.** En cambio, este Organismo Nacional corroboró que la SAGARPA, a través de AR1 y AR2, es la autoridad facultada para otorgar los permisos para liberación experimental al ambiente, liberación en programa piloto y liberación comercial al ambiente de OGMs, de conformidad con lo previsto en los artículos 12, fracción I y 13, fracción III, de la LBOGM y, para ello, previamente debe solicitar dictamen de bioseguridad de la SEMARNAT, en el que se exhiba el resultado del análisis y evaluación de riesgos, conforme lo dispone el artículo 15, fracción I, de la Ley en cita.

**55.** De la lectura al artículo 33 de la LBOGM, se observa que una vez que sea presentada una solicitud de permiso de liberación al ambiente de OGMs, siempre y cuando cumpla con la información y los requisitos legales establecidos, la autoridad en este caso, SAGARPA deberá remitirla al Registro Nacional de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, para su inscripción y publicidad respectivas mismo que, en términos de lo dispuesto por el artículo 109 de la Ley en cita, está a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CIBIOGEM, a través de AR3, quien de conformidad con el diverso 108, fracción V, de la multicitada Ley, así como el numeral 54 del Reglamento de dicho ordenamiento, tiene la responsabilidad de establecer los mecanismos para *“la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGMs”*.

**56.** Una vez remitida la solicitud al Registro, la SAGARPA deberá ponerla a disposición del público, para una consulta pública. La intención de someter a consulta pública la solicitud de liberación al ambiente de OGMs, tiene por objeto que *“cualquier persona, incluyendo a los gobiernos de las entidades federativas en las que se pretenda realizar la liberación respectiva [emitan] su opinión, que deberá estar sustentada técnica y científicamente, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que la solicitud respectiva sea puesta a disposición del público”*, a efecto de que sea considerada por esa dependencia federal, *“para el establecimiento de medidas de bioseguridad adicionales, en caso de que proceda expedir el permiso de liberación de OGMs al ambiente...”*, según el artículo 33, de la LBOGM.

**57.** Con base en los numerales referidos de la LBOGM, las autoridades obligadas a dar publicidad a las solicitudes de permisos para la liberación de OGMs formuladas por la Empresa 1, fueron la SAGARPA y la CIBIOGEM, a través de AR1, AR2 y AR3, respectivamente.

**58.** No pasa inadvertido para este Organismo Constitucional, que de la información proporcionada por AR1 y AR2, se desprende que se cumplió el procedimiento de consulta pública previsto en el artículo 33, de la LBOGM, toda vez que cada una de las solicitudes formuladas por la Empresa 1, fueron publicadas en la página de *“Internet”* del SENASICA, sin embargo, dichas circunstancias no cumplen con los estándares internacionales del derecho humano, a la consulta libre, previa, informada y de buena fe, ya que ello implica diálogo, consenso, información, retroalimentación e inclusión de la población afectada. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *“Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”*, en su sentencia del 27 de junio de 2012, estableció que: *“la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”, que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza*

*y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas.” (Párrafo 186)*

**59.** Al margen de lo anterior, se puntualiza que el tema que motiva esta Recomendación, no se circunscribe a la consulta pública realizada a la luz del artículo 33, de la LBOGM, sino a la omisión por parte de AR1, AR2 y AR3, de garantizar el respeto al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una consulta libre, previa e informada, para lo que se tuvo que haber tomado en cuenta, desde la primera de las etapas, la opinión de los pueblos y comunidades indígenas que pudieran verse afectados por las acciones que estaban por emprenderse, incluso, al estar conscientes de que en la zona se encuentra una población mayoritariamente indígena, apicultora y campesina; lo anterior de conformidad con el “Catálogo de Localidades Indígenas 2010”, publicado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (en adelante “CDI”), el cual contiene una base de datos para la identificación y cuantificación de la población indígena en México, derivada del Censo de Población y Vivienda de 2010.

**60.** Si bien es cierto, ya fueron ejecutadas dos etapas (liberación experimental al ambiente, así como la liberación al ambiente en programa piloto), es preciso señalar, que en éstas se prevén medidas de contención y están dirigidas a zonas más reducidas, a diferencia de la tercera (liberación comercial al ambiente), donde no se contempla la adopción de medidas de contención y se introducen los OMGs en un mayor número de hectáreas con fines comerciales y de producción, en el presente caso se pretende la siembra de soya genéticamente modificada en 253,500 (doscientas cincuenta y tres mil quinientas) hectáreas, procedimiento que se realiza de conformidad con el artículo 32 en relación al 3, fracción XXIII (Paso a Paso), y 9, fracción IX de la LBOGM; debiendo considerar lo establecido en el supracitado “*Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*”, en cuyo párrafo 167, la Corte Interamericana de Derechos Humanos asentó el criterio de que: “*el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas*

*las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal...*

**61.** En relación con lo anterior, el Relator Especial de Pueblos Indígenas de la ONU, en sus observaciones, del 23 de febrero de 2015, sobre la consulta previa a la comunidad indígena zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, relativa al proyecto “Eólica Sur”, declaró en el párrafo 8 que para evitar que la consulta se limite a la aceptación o rechazo de un proyecto ya definido en los términos propuestos por el Estado, *“se debería intentar asegurar que, dentro del proceso de consulta en curso, las partes indígenas tengan la oportunidad de reabrir cuestiones pertinentes que ya hayan sido decididas sobre las características del proyecto”*, y puedan establecer temas, fechas, alcances de la información, además de que se les puedan dar respuestas satisfactorias a sus dudas, necesidades y cuestionamientos.

**62.** El derecho a la consulta libre, previa, informada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, no es una medida opcional, sino un mandato del artículo 2º, Apartado B, fracción IX, (Derecho a la consulta), constitucional, que expresamente dispone que es deber de las autoridades *“consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.”* Es importante recordar, que en el 2001 este artículo fue reformado con el objeto de reivindicar *“los derechos de los pueblos originarios y ancestrales descendientes de los grupos anteriores a la conquista o colonización, tras aceptar que la situación jurídica de los pueblos indígenas aún era profundamente insatisfactoria, advirtiendo la necesidad de establecer principios rectores para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, el acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general con su especificidad cultural”* (Amparo en revisión 246/2014, Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Chiapas).

**63.** Tomando en consideración los principios “*pro persona*” y de interpretación conforme, así como la inclusión de los tratados internacionales dentro del bloque de constitucionalidad, en términos de los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 133, constitucionales, AR1, AR2 y AR3, debieron aplicar el “Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, de la Organización Internacional del Trabajo del 27 de junio de 1989, adoptado por nuestro país el 5 de septiembre de 1991, en cuyos artículos 6, 7 y 15, se obligan los gobiernos a “*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas, susceptibles de afectarles directamente*”; a “*establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de los pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras*”, y que “*las consultas (...) deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*” lo que en el presente caso no se consideró.

**64.** Aunado a lo anterior, AR1, AR2 y AR3 debieron atender al principio de transversalidad, invocado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 631/2012, resuelto el 8 de mayo de 2013, definiéndolo conforme a los postulados contenidos en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que deben permear en favor de las comunidades indígenas, y “*en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado...*” (Páginas 63 y 64). La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en Revisión 631/2012, al referirse a la diferencia entre consulta y consentimiento en el considerando octavo,

determinó que: *“sin perjuicio del hecho de que todo proceso de consulta debe perseguir el objetivo del consentimiento, en algunos casos, puede que su ausencia no impida a las autoridades decretar las acciones correspondientes, lo cual dependerá del nivel de impacto que tendrá (...) sobre la comunidad o grupo indígena, debiéndose ponderar los intereses sociales en juego, esto es, tanto de los afectados como de los beneficiados (...), quedando en aptitud las autoridades correspondientes a decretar, en la medida de sus facultades, las acciones necesarias para resarcir o aminorar las eventuales afectaciones...”* (Página 87). La misma Primera Sala confirmó, además, en el considerando cuarto, la sentencia recurrida del juez de distrito, quien decidió que la autoridad responsable debía restituir en el pleno goce de la garantía violada, conminándola a respetar el derecho de audiencia previa; que dicha autoridad por el supracitado Convenio 169 de la OIT, tiene el deber de *“mandar llamar a los pueblos interesados por conducto de sus representantes legales, a los procedimientos que ante ellos se ventilen con la finalidad de consultarlos para determinar si los intereses de dichos pueblos se pueden ver afectados”* (Páginas 30 y 31).

**65.** Del Amparo en Revisión 631/2012, derivó la tesis aislada denominada: *“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”*, en la que puntualizó lo siguiente: *“La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o*

autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados” (Registro 2004170). Y del Amparo en Revisión 781/2011, resuelto el 14 de marzo de 2012, derivó la tesis aislada “COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL, QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I.P.O., PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE CHIHUAHUA EL 1º DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS”. (Registro 2000733) Concluyéndose, pues, que AR1, AR2 y AR3 no cumplieron con el mandato constitucional y convencional, que constituye la piedra angular de los derechos de los pueblos indígenas.

**66.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia del 2 de mayo de 2012, emitida en la Controversia Constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Michoacán, definió que: “El municipio actor denuncia que se realizaron unos “foros de consulta”, en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del municipio, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles. El Poder Legislativo demandado no controvierte esas afirmaciones y orienta su defensa al contenido material de la reforma, sin embargo, dicha argumentación es inadecuada, pues lo que se analiza en juicio es el procedimiento previo, a través del cual se haya brindado al municipio indígena el derecho de consulta previa. Así, puesto que no consta en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez



*de las normas impugnadas, sin que sea necesario ocuparse de los demás argumentos de las partes.” (Considerando Séptimo)*

**67.** Para estos efectos, resultan aplicables los estándares que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en relación a la consultas que pretendan aplicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas, principalmente en el referido “*Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*”, siendo éstos: **a)** la consulta debe ser previa lo que implica que, el acercamiento deberá realizarse en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar, pues el hecho de informar a las comunidades y pueblos indígenas de manera posterior va en contra de la esencia del derecho a la consulta; **b)** la consulta debe ser culturalmente adecuada, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas; **c)** la consulta debe ser informada, esto es, los procesos que sean implementados para dar a conocer los proyectos y medidas, exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y alcances del proyecto, pues sólo a sabiendas de todas las consecuencias y riesgos de cualquier naturaleza, los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, podrán evaluar la procedencia del plan propuesto; y, **d)** la consulta debe ser de buena fe, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respetos mutuos.

**68.** El Tribunal Interamericano en el “*Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*”, en la sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 129, estableció que el procedimiento de consulta previa debe cumplir con tres garantías: la primera es “*asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo (...), de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan (...) que se lleve a cabo dentro de su territorio*”; la segunda: “*garantizar que los miembros del pueblo (...) se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio*”, y tercera: el Estado debe garantizar que no se efectuará la acción pretendida dentro del territorio de los pueblos “*hasta que entidades independientes y técnicamente*

*capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.”*

**69.** Al respecto, en la Recomendación 56/2012, de 28 de septiembre de 2012, esta Comisión Nacional estableció que *“la consulta y participación indígena involucra, por un lado, el derecho de los diferentes pueblos y comunidades indígenas para que la autoridad correspondiente los haga partícipes y escuche sus puntos de vista en los casos que les competan (respetando a su vez sus tradiciones y costumbres) y, por otro lado, implica el deber estatal de otorgar las condiciones adecuadas para que tales pueblos y comunidades indígenas puedan participar efectiva, informada y libremente en el respectivo procedimiento administrativo, legislativo o de otra índole que pueda incidir en sus intereses o derechos.”* (Párrafo 123) En ese contexto, la SAGARPA a través de AR1 y AR2; y, la CIBIOGEM mediante AR3, previo a la emisión de los permisos, debieron implementar un sistema de consulta previa en las comunidades indígenas de los Estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz, y Chiapas, conforme a los mandatos legales, constitucionales y convencionales, referidos a lo largo de esta Recomendación.

**70.** Para llevar a cabo la consulta previa, AR1, AR2 y AR3 pudieron, haber solicitado el apoyo de la CDI, quien conforme a sus facultades legales, *“tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º”* Constitucional y artículo 2, fracciones I, II, III, IV de su Ley Orgánica. Lo anterior es relevante si se considera que en las comunidades indígenas afectadas (maya, huasteca, náhuatl, pame, tepehua, popoluca, totonaca, chol, mame, tzeltal y tzotzil), conforme al “Catálogo de Localidades Indígenas 2010”, publicado por la CDI, cuentan con una densidad poblacional importante, dedicadas, principalmente, a la apicultura, cuyas actividades van desde la producción hasta la comercialización y que, según lo expusieron en los diversos escritos de queja, han visto afectados sus

intereses, por la liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada.

**71.** Las autoridades responsables omitieron informar a las comunidades indígenas afectadas, el contenido de los dictámenes emitidos por: **1)** la CONABIO; **2)** la CONANP; **3)** el INE; **4)** la SEMARNAT; correspondientes a la liberación en etapa comercial. Al respecto, este Órgano Nacional considera que las autoridades responsables debieron informar a las comunidades indígenas involucradas las acciones que estaban por emprenderse, y tomar en cuenta sus peticiones e inquietudes, para considerar la pertinencia o no de expedir o autorizar cualquier tipo de permiso que implicara la liberación de OGMs. En el caso concreto, las entidades públicas mencionadas, hicieron alusión de importantes aspectos que debieron someterse a consideración de los pueblos indígenas involucrados como son: **a)** La CONABIO advirtió sobre el riesgo que implica la presencia de OGMs en la miel; **b)** La CONANP indicó que los cultivos se encuentran cerca de las reservas naturales, que el glifosato es soluble en agua y móvil en los sistemas acuáticos, lo que contaminaría los mantos acuíferos; **c)** El INE refirió que no se generó información sobre ciertos puntos, pues la presentada por la Empresa 1, no establece una relación directa entre los beneficios económicos por el uso del Producto 1 y la determinación de los efectos ambientales de dicha tecnología, por último, **d)** la SEMARNAT, que se pronunció a favor de la liberación al medio ambiente de soya genéticamente modificada para la Empresa 1.

**72.** De acuerdo al “Informe del Relator Especial [de la ONU] sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas” ante el Consejo de Derechos Humanos del 11 de agosto de 2008, la difusión de los dictámenes u opiniones referidas representa un elemento de fomento de la confianza que da lugar al consentimiento, puesto que: *“Los grupos indígenas interesados deben conocer esos estudios de impacto [ambiental y social] en la primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir*

*información acerca de cualquier preocupación que planteen” (Párrafo 53). El objetivo fundamental del procedimiento de consulta previa, es atender la susceptibilidad que permea a uno de los grupos más vulnerables en nuestro país y asegurar que con las medidas que el gobierno intente implementar, no se violenten sus intereses. Respecto del papel que tiene el consentimiento en la consulta previa a comunidades indígenas, el Relator Especial de la ONU, en sus “Observaciones del 23 de febrero de 2015, sobre la consulta en el contexto del tema de la consulta previa a una comunidad zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca”, informó que: “presupone la participación de los sujetos de la consulta en un proceso de retroalimentación sobre diseño, implementación, mitigación de consecuencias, precauciones a tomar, compensaciones, beneficios y otros aspectos del proyecto, con el objetivo de asegurar el respeto de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas afectados y de lograr un consenso sobre su viabilidad” (página 3, párrafo 11). Asimismo en su Informe denominado “Las industrias extractivas y los pueblos indígenas” rendido el 1° de julio de 2013 ante el Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial de la ONU estableció que: “El principio del consentimiento libre, previo e informado, al originarse en un marco de derechos humanos, no contempla el consentimiento como un simple sí a una decisión predeterminada, o como un medio de validar un acuerdo desfavorable para los pueblos indígenas afectados. Cuando se otorga no solo libremente y con conocimiento de causa, sino también en condiciones justas que protejan los derechos de los pueblos indígenas, el consentimiento cumple su función de salvaguardia de los derechos humanos.” (Párrafo 30)*

**73.** La violación al derecho a una consulta previa, libre e informada, se hizo del conocimiento a las autoridades involucradas durante la mesa de trabajo celebrada el 13 de junio de 2013, como se constata con el Acta Circunstanciada respectiva, en la que se aprecia la firma de personal de la SEMARNAT, de la SAGARPA, y del Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán, quienes en esa reunión expresaron su voluntad de proponer una solución

inmediata a la problemática planteada, sin que al momento de la elaboración del presente documento, se haya recibido propuesta alguna al respecto.

**74.** Esta Comisión Nacional corroboró que el Gobierno del Estado de Yucatán, solicitó a la SAGARPA en diversas ocasiones, mediante oficios VI/00483/2012, de 17 de abril de 2012; VI/01369/2012, de 6 de noviembre de 2012; VI/0023/2013, de 8 de enero de 2013 y, VI/00496/2013, de 29 de mayo de 2013, la suspensión de los permisos otorgados a la Empresa 1, la reposición del procedimiento mediante el cual se concedieron, y que las zonas afectadas en esa entidad federativa se declararan libres de transgénicos como se señala en el artículo 90 fracción III incisos A y B, sin que tales peticiones hayan sido atendidas, bajo el argumento de que, hasta ese momento, la SAGARPA no contaba con los instrumentos normativos a que se refiere la LBOGM en su artículo 90 fracciones I y III inciso c), y los acuerdos contemplados en la fracción II del mismo. No se puede soslayar, que de acuerdo a lo previsto en el artículo 1º Constitucional, *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”* contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales, razón por la que se considera, que AR1 debió conducirse, de conformidad con lo establecido por este precepto.

**75.** Este organismo protector de derechos humanos, cuenta con evidencia suscrita por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, consistente en la “Justificación Técnico-Científica para emitir opinión favorable a solicitudes de zonas libres de cultivos de organismos genéticamente modificados”, de 2012, que permite corroborar que el permiso en etapa comercial, fue otorgado para cultivo en zonas ejidales y comunales que presentan población indígena maya, la cual no fue orientada respecto del tipo de producto que se emplea para el efecto; por lo tanto, se debió informar y consultar a los habitantes de las comunidades indígenas agraviadas, antes de autorizar la siembra de transgénicos en los territorios que habitan, circunstancia que trasgrede además el artículo 30 del referido Convenio 169 de la O.I.T., que dice: *“Los gobiernos deberán adoptar*

*medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.”*

**76.** Esta Comisión Nacional, en la opinión técnica emitida por una Licenciada en antropología, destaca el hecho de que los pueblos indígenas no han tenido información completa, objetiva e independiente sobre las bondades y riesgos que tiene el uso de estas tecnologías, y los sectores de gobierno encargados de otorgar los permisos sólo presentan y reproducen los mismos argumentos que promueven las empresas propietarias de estas tecnologías, ignorando los dictámenes de otros sectores de gobierno encargados de salvaguardar el medio ambiente, los recursos naturales y el derecho de los pueblos indígenas a mantener y reproducir sus culturas.

**77.** Desde esa óptica, AR1, AR2 y AR3 omitieron llevar a cabo una consulta libre, previa e informada en beneficio de los pueblos indígenas de las comunidades ubicadas en diversos municipios de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas, conforme lo dispone el artículo 2° constitucional, Apartado B, fracción IX (Derecho a la consulta); 6 (Derecho a la consulta), 7 (Derecho al consentimiento y cooperación), 15 (Derecho a los recursos naturales), del Convenio 169 de la O.I.T.; 18 (Derecho a participar en las decisiones), 19 y 32.2 (Consentimiento libre e informado), de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada el 13 de septiembre de 2007; así como 1.1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”), en tanto prevén, en lo sustancial, que la consulta a los pueblos indígenas, debe realizarse a través de procedimientos apropiados, de buena fe, por conducto de sus instituciones representativas y, que los pueblos involucrados deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles en la formulación, implementación y evaluación de medidas y programas que les conciernen directamente.

**78.** Ante ese panorama, este Organismo Nacional concluye que existen evidencias suficientes para acreditar la violación al derecho humano de los pueblos indígenas a la consulta libre, previa e informada de los habitantes de las comunidades indígenas maya, pero también, huasteca, náhuatl, pame, tepehua, popoluca, totonaca, chol, mame, tzeltal, tzotzil, ubicadas, respectivamente, en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el Estado de Campeche; en los municipios de Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Quintana Roo; los municipios de Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín en el Estado de Yucatán; los municipios de Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el Estado de Tamaulipas; los municipios de Ébano, Tamuín y San Vicente Tancuayalab en el Estado de San Luis Potosí; en el municipio de Pánuco en el Estado de Veracruz; y, en los municipios de Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villaflores en el Estado de Chiapas, lo que hace necesario que se establezcan medidas para salvaguardar ese derecho y cualquier otro que pudiera haberse afectado con el otorgamiento de los permisos referidos, en favor de la Empresa 1.

**79.** Para llevar a cabo la consulta previa, libre e informada, las autoridades deben tomar en consideración la protección de todos aquellos derechos humanos que a la par se puedan ver afectados, pues el Estado Mexicano ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales en la materia de medio ambiente, como el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”<sup>1</sup> de las Naciones Unidas firmado en Río

---

<sup>1</sup> **Artículo 8** “Conservación *in situ*”, inciso j): “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (...) j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente...”; **artículo 10** “Utilización sostenible de los componentes de la diversidad Biológica”, inciso c): “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (...) c) Protegerá y alentará, la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible...”

de Janeiro, Brasil, el 29 de diciembre de 1993; la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, adoptada entre el 3 y 14 de junio de 1992, el “Protocolo de Cartagena Sobre la Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica”, del 29 de enero de 2000, adoptado en Montreal, Canadá y vigente y vinculante para México desde el 11 de septiembre de 2003; y el “Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica”, adoptado en Nagoya, Japón, el 29 de octubre de 2010<sup>2</sup>. Por su parte en México, debe atenderse lo prescrito en la LBOGM.

**80.** El 22 de julio de 2015, la SAGARPA mediante oficio número 110.03.-19176/15, suscrito por SP2, afirmó que durante el proceso de análisis de solicitudes de permiso de liberación al ambiente de OGMs, han tenido lugar diversos actos como evaluaciones de riesgo, inspección de campo respecto de las medidas de bioseguridad, entre otros actos; asimismo manifestó que con la finalidad de cumplir con la medida provisional decretada por el Juez Segundo de Distrito en materia civil en el Distrito Federal en el expediente 731/2013-P.C, la Secretaria Ejecutiva de CIBIOGEM, solicitó la opinión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal respecto a si “resulta procedente” la aprobación del proyecto de “*Protocolo Base para el diseño de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs)*”

**81.** Respecto al proceso de análisis de solicitudes de permiso, es preciso señalar, que no obstante la ejecución de tales actos, esta Comisión Nacional recuerda, que

---

<sup>2</sup> **Artículo 12** “Conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos”: “1. En el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del presente Protocolo, las Partes, conforme a las leyes nacionales, tomarán en consideración las leyes consuetudinarias, protocolos y procedimientos comunitarios, según proceda, con respecto a los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos. 2. Las Partes, con la participación efectiva de las comunidades indígenas y locales pertinentes, establecerán mecanismos para informar a los posibles usuarios de conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos acerca de sus obligaciones, incluidas las medidas que se den a conocer a través del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios para el acceso a dichos conocimientos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de estos...”



los datos obtenidos de dichas actividades deben hacerse de conocimiento de las comunidades indígenas involucradas, mediante el proceso de consulta previa, libre e informada. Es decir, no basta con que la SAGARPA haya llevado a cabo estas actuaciones, es necesario que el resultado de las mismas se haga de conocimiento en tiempo y forma de la parte interesada.

**82.** Por otro lado, este Organismo Constitucional, ve adecuado que se tenga en revisión el proyecto de “*Protocolo Base para el diseño de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs)*”, el cual de ser aprobado, deberá ser guía para las autoridades competentes y responsables de tomar decisiones susceptibles de trastocar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, en el presente caso, AR1 y AR2, servidores públicos adscritos a la SAGARPA, son responsables, toda vez que como autoridades facultadas para expedir el permiso de liberación que afectaría al territorio indígena, tienen la obligación constitucional y convencional de consultarles.

Para dar cumplimiento a los puntos recomendatorios incluidos en el apartado V de esta Recomendación, se debe observar lo siguiente:

**83.** Como Titular de la SAGARPA, para satisfacer lo señalado en el punto primero, deberá considerarse que, de acuerdo con el “Catálogo de Localidades Indígenas 2010”, publicado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y advirtiendo la presencia de población indígena en los municipios multicitados, es menester efectuar en las comunidades y pueblos indígenas una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, es decir, cumpliendo de manera fehaciente con cada una de las etapas, señalando de manera enunciativa, mas no limitativa las de: negociaciones previas, acuerdos previos, etapa informativa, etapa deliberativa y reunión de consulta; lo anterior en congruencia con el derecho interno, así como los estándares internacionales que existen sobre la materia. Esto, deberá ser atendido durante el procedimiento del

trámite y resolución del permiso o autorización con las comunidades indígenas, específicamente el que refiere a la etapa comercial, otorgado el 5 de junio de 2012.

**84.** En cuanto al segundo punto recomendatorio, para la revisión del procedimiento mediante el cual se otorgó el citado permiso, deberá realizarse teniendo presente que la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada, es un acto susceptible de afectar los intereses de los pueblos y comunidades indígenas involucrados, cuya autorización fue otorgada faltando a la obligación de respetar el derecho a la consulta libre, previa e informada, y sin observar lo previsto por los artículos 108 de la LBOGM, y 54 de su Reglamento, como ya se hizo mención a lo largo de esta Recomendación, asimismo se incumplió con el principio de bioseguridad establecido en el artículo 9 fracción XVII de dicha Ley, mismo que dicta que el: “ *Estado Mexicano cooperará en la esfera del intercambio de información e investigación sobre los efectos socioeconómicos de los OGMs, especialmente en las comunidades indígenas y locales...*”.

**85.** El programa integral de educación, formación y capacitación a que hace referencia el punto recomendatorio tercero, deberá de proporcionarse a los servidores públicos de la SAGARPA. Su contenido deberá concientizar a los funcionarios involucrados en la emisión de estos permisos, sobre la importancia de respetar el carácter previo de la consulta indígena, de tal forma que se establezcan los mecanismos necesarios para determinar en tiempo y forma, la existencia de pueblos y comunidades indígenas en los sitios donde tendrán lugar los proyectos, con la finalidad de garantizar el ejercicio de este derecho, y combatir los hechos que dieron origen a la presente Recomendación. Además del carácter previo de la consulta, en dicho programa deberá instruirse sobre la pertinencia cultural, la necesidad de proporcionar información adecuada y suficiente, que sea de buena fe y con el objeto de llegar a un acuerdo. Estos cursos deberán ser impartidos por personal capacitado y con suficiente experiencia en derechos de los pueblos indígenas, y podrán ser impartidos de manera presencial o en línea, vía “*Internet*”.

**86.** En relación al primer punto recomendatorio como Presidente de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, este se debe cumplimentar en términos de lo establecido en el párrafo 79, respecto de la autorización concedida para la etapa comercial, lo que significa, que deberán establecerse los mecanismos y medios necesarios para realizar el procedimiento de consulta previa.

**87.** En lo que toca al punto recomendatorio segundo, la realización del procedimiento de consulta indígena, deberá contar con la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para que en términos de los artículos 1, 2 y 3 de su Ley, se asegure el *“desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º”* constitucional, a través de la coadyuvancia, investigación, asesoría y los lineamientos que ese organismo descentralizado tenga a bien disponer para estos efectos.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, las siguientes:

## **V. RECOMENDACIONES.**

**A usted Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:**

**PRIMERA.** Instruya a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que durante el trámite y resolución del permiso o autorización para la etapa comercial, otorgada el 5 de junio de 2012, previsto por la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, susceptible de afectar los intereses o derechos de los pueblos y comunidades indígenas analizados o vinculados con los hechos de la presente Recomendación, se efectúe la consulta libre, previa, informada y de buena fe, a los interesados, para cumplir con lo dispuesto por el derecho interno, como por los instrumentos internacionales citados

en esta Recomendación, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Se sirva girar las instrucciones correspondientes a efecto de que se analice la autorización y se valore llevar a cabo las medidas pertinentes para evitar que se afecte el derecho a la consulta libre, previa e informada de las comunidades indígenas establecidas en los municipios agraviados.

**TERCERA.** Giren sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de esa Secretaría, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, específicamente sobre la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de evitar que continúen emitiéndose esta clase de permisos o autorizaciones sin que medien los procedimientos de consulta y participación, enviando a esta Comisión Nacional, las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

**A usted Presidente de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados:**

**PRIMERA.** Con el propósito de que se haga efectivo el derecho a la consulta libre, previa, informada y de buena fe, y se garantice la sustentabilidad ambiental, social y económica de estos pueblos, establezca mecanismos y medios adecuados para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretenda liberar organismos genéticamente modificados, con base en los parámetros aquí expuestos, en el ámbito constitucional y convencional y, además, en atención a lo dispuesto en los

artículos 108, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y 54 de su Reglamento, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Dar vista a la Titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en términos de los artículos 1, 2, y 3, de la Ley de ese organismo descentralizado federal, para que conforme a sus atribuciones, colabore con las comunidades indígenas, a fin de garantizar su participación durante el procedimiento de consulta previa, observando, en su caso, el protocolo que sea aprobado para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la O.I.T. ya referido.

**88.** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de actos violatorios a los derechos humanos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**89.** De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le solicito que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguiente a su notificación.

**90.** Con el mismo fundamento jurídico, le solicito que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido

el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

**91.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, para que justifique el motivo de su negativa.

**EL PRESIDENTE**

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ**