

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 84/2008, promovida por el Procurador General de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2008

**PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL
DE LA REPUBLICA**

MINISTRA: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diez de marzo de dos mil once**.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción de inconstitucionalidad. Por oficio presentado el veinte de junio de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de la norma general que enseguida se refiere, emitida y promulgada por el Congreso y por el Gobernador del Estado de Campeche, respectivamente.

Norma general cuya invalidez se reclama: artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiuno de mayo de dos mil ocho.

Preceptos constitucionales vulnerados. El promovente de la acción estima que la disposición impugnada vulnera lo dispuesto en los artículos 9o., primer párrafo, 16, primer párrafo y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintitrés de junio de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 84/2008 y, por razón de turno, designó al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto del veinticuatro siguiente, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

TERCERO. Conceptos de invalidez hechos valer por el Procurador General de la República. En síntesis, en sus conceptos de invalidez el funcionario mencionado manifiesta:

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.

- El artículo 9o. constitucional contiene la garantía de libre asociación, la cual se ejerce en tres direcciones a favor del ciudadano: (i) a través del derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; (ii) mediante el derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y (iii) respetando el derecho del gobernado de no pertenecer a alguna organización.
- El artículo 9o. constitucional impone límites al derecho de asociación cuando establece que el objeto de ésta debe ser lícito; que las reuniones armadas no tienen derecho a deliberar; que si el objeto de la asociación es para asuntos políticos, sólo podrán formar parte de las mismas los ciudadanos mexicanos; y que no podrán proferirse injurias contra la autoridad ni hacer uso de violencia o amenaza para obligarla a resolver en determinado sentido, sin embargo, éstas no son las únicas limitantes a este derecho, puesto que la propia norma fundamental dispone que si bien se reconoce la libertad de asociarse para formar agrupaciones políticas, ello será con excepción de los ministros de culto, quienes aun siendo mexicanos no pueden asociarse con fines políticos, además de que también se prohíbe formar agrupaciones políticas cuyo nombre aluda a alguna creencia religiosa.
- Con independencia del campo del derecho que se regula, el legislador se encuentra obligado a respetar el derecho de asociación, no estableciendo requisitos o restricciones que afecten esa prerrogativa constitucional en cualquiera de sus tres direcciones de ejercicio.

- En la especie, el artículo impugnado conculca el derecho de libre asociación, ya que al obligar a los apicultores a agruparse o adherirse a organizaciones constituidas, so pena de no ser reconocidos con tal carácter, a no poder realizar trámites directamente ante las autoridades estatales, o más aún a imponerles sanciones ante la negativa de asociarse, niega el derecho de los ciudadanos del estado de poder pertenecer o no a un grupo o en su caso a renunciar a él.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.

- El Poder Legislativo de Campeche, al establecer la obligación a los apicultores de la entidad de asociarse, transgrede el artículo 16 constitucional, toda vez que no actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere, violando con ello el principio de competencia constitucional.
- De igual manera, el precepto combatido transgrede el artículo 133 constitucional, en virtud de que contradice lo dispuesto en los artículos 9o. y 16 constitucionales.
- Los efectos de la invalidez de la norma impugnada deben extenderse, en vía de consecuencia, a la parte normativa de los preceptos 16, fracción III, 17, fracción V, 18, inciso c), 23, 28, párrafo primero y 30 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, relativos a los trámites que los particulares realizarán a través de las organizaciones de apicultores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV de la Ley reglamentaria de la materia, pues, de nada serviría declarar la inconstitucionalidad del artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura, si no se resolviera sobre las porciones normativas referidas.

CUARTO. Presentación de informes. Las autoridades emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas, al rendir sus informes manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

Poder Legislativo del Estado de Campeche (Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Campeche).

- La apicultura tiene una enorme importancia para la economía de la entidad y es la actividad principal para una parte de su población rural, por lo que se expidió una Ley de Apicultura estatal;
- Las disposiciones de la ley tienen como finalidad promover dicha actividad, para lo cual resulta indispensable estimular la creación de organizaciones avícolas, toda vez que la protección de colmenas; su control e inspección; el fomento de su producción y comercialización; el registro de productores y sus marcas; así como establecer bases de datos relativos, no puede realizarse de manera eficaz si los productos apícolas se encuentran dispersos y ajenos de cualquier forma de organización;
- La producción apícola realizada por productores aislados, desvinculados de otros productores impide a éstos acceder a mejores oportunidades en materia de tecnología, producción y comercialización;
- No obstante lo anterior, los argumentos del Procurador General de la República merecen la atención de la legislatura, por ello, sin perjuicio de la substanciación del juicio, se manifiesta que se ha solicitado que el escrito de demanda de este juicio sea turnado en su oportunidad a las comisiones de la legislatura a las que correspondió en su momento formular el dictamen de lo que es ahora la Ley de Apicultura local para que, a fin de que se considere que las disposiciones combatidas pudiesen vulnerar la Constitución Federal, dichas comisiones formulen y presenten a la legislatura un proyecto de modificación a esta legislación.

Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (Secretario de Gobierno encargado del despacho del Poder Ejecutivo de la entidad por ausencia temporal de su titular).

- La apicultura es uno de los pilares de la economía estatal y de las actividades principales del medio rural, por lo que dentro del marco jurídico estatal se presta atención a su protección;
- La razón del precepto combatido, surgió de la preocupación que causa a los legisladores estatales que los apicultores, por no estar sumados a las organizaciones existentes de la entidad, se encuentran totalmente fuera del control y supervisión de las autoridades, lo que propicia que la movilización de las colmenas de esos apicultores se realice, en la mayoría de los casos, sin los cuidados necesarios para la protección de las mismas y de las colmenas de terceros, pues, al carecer de los apoyos y conocimientos que la tecnología actual brinda a esa actividad, provocan la propagación de enfermedades propias de las abejas, así como su posible contaminación genética con otras especies apícolas (abejas africanas), en detrimento de la calidad que la miel campechana tiene nacional e internacionalmente;

Si bien el artículo 9o. constitucional consagra como una garantía el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y que la Suprema Corte, en interpretación de este precepto, ha sostenido el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 28/95¹, cuyo rubro es el siguiente: **“CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5° DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9° CONSTITUCIONAL”**, se considera que, en el caso concreto, no se puede equiparar una organización de apicultores con una cámara empresarial, ya que el objeto de una y otra son distintos; en el caso de la organización de apicultores su razón trasciende de lo individual a lo colectivo, antepone el derecho de la sociedad en su conjunto, su finalidad es propiciar el beneficio social, evitando que la desorganización de quienes se dedican a la apicultura pueda causar la ruina de esa actividad por la propagación de plagas y enfermedades propias de las abejas, lesionando seriamente la economía estatal;

- En mérito de lo anterior, se solicita que se determine que cuando el derecho de no asociarse o el derecho de renunciar a la asociación a la que se pertenece pueda conllevar un mayor perjuicio a la sociedad que al individuo en lo particular, no se conculca la garantía consagrada en el primer párrafo del artículo 9o. de la Constitución Federal y consecuentemente, no es inconstitucional la fracción I del artículo 17 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche.

QUINTO. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SEXTO. Turno a la Ministra ponente. Mediante acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal de conformidad con lo acordado por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de septiembre anterior, en la que convinieron que los asuntos en trámite y pendientes de resolución de la Ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se retornarían entre los demás Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó turnar la presente acción de inconstitucionalidad a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para los efectos legales correspondientes.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche y la Constitución Federal.

SEGUNDO. Oportunidad. La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada el viernes veinte de junio de dos mil ocho (foja 16 del expediente) ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, dentro del plazo de treinta días hábiles previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², porque el Decreto mediante el cual se dio a conocer el precepto combatido fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el miércoles veintiuno de mayo de dos mil ocho, de manera que dicho plazo inició el jueves veintidós siguiente y concluyó el viernes veinte de junio de ese año, tal como se aprecia del siguiente calendario:

Mayo 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>
<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>	<u>31</u>

¹ Registro: 200,279. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II. Octubre de 1995. Tesis: Página 5.

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. --- En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles."

Junio 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>
<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>
<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	21

TERCERO. Legitimación activa. El artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Federal establece que el Procurador General de la República podrá ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal y de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, lo cual en la especie acontece porque Eduardo Medina-Mora Icaza, acreditó tal carácter con la copia certificada de su nombramiento, (foja diecisiete del expediente), y promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de una norma estatal, como es el artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 98/2001³, de rubro: **“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES.”**

CUARTO. Legitimación pasiva. El primer párrafo del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional establece que cuando en la vía de acción de inconstitucionalidad se solicite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de normas generales por parte de los sujetos legitimados para hacerlo, tendrán legitimación pasiva en el procedimiento los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales reclamadas, quienes después de la admisión serán requeridos para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de ellas o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Toda vez que se reclama la invalidez del artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiuno de mayo de dos mil ocho, es claro que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de esa entidad cuentan con la legitimación pasiva para efectos de la acción de inconstitucionalidad, al haber fungido respectivamente como emisor y promulgador del acto legislativo cuya invalidez se reclama.

Por parte del Poder Legislativo acudió a rendir el informe el diputado Presidente de la Comisión de Gobierno y Administración del Congreso del Estado de Campeche, lo cual acredita con la copia certificada del periódico oficial del Estado de fecha treinta de agosto de dos mil siete, en la que consta la integración de los miembros de la citada comisión (foja 64 del expediente), y tiene fundamento en los siguientes artículos:

LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE.

“Artículo 24. La Gran Comisión o Comisión de Gobierno y Administración tendrá las atribuciones siguientes:

I. Conducir las relaciones del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, con los Poderes Federales y con los de las otras Entidades Federativas así como con las autoridades municipales y los particulares;

II. Representar al Poder Legislativo en ceremonias oficiales y actos cívicos y culturales a los cuales expresamente se invite al Congreso, así como en toda clase de actos y negocios jurídicos, ya sean administrativos o judiciales, ante tribunales del fuero común o federal, formulando denuncias, querrelas, demandas, contestación de demandas o cualquier otro tipo de promociones o solicitudes;

[...]

XV. Las demás que le encomienden esta ley, otras disposiciones legales y reglamentarias, así como las que no se atribuyan específicamente a la directiva del Congreso o a otro organismo o dependencia del propio Poder Legislativo.”

“Artículo 25. Las atribuciones a que aluden las fracciones I, II, VI, XI, XII y XIII del artículo anterior, la Gran Comisión o Comisión de Gobierno y Administración las ejercerá a través de su presidente.”

³ Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823.

Por otra parte, por el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche rindió el informe correspondiente el Secretario de Gobierno de la entidad Ricardo Miguel Medina Farfán, quien acudió por ausencia del Gobernador del Estado de Campeche, lo cual acreditó con copia certificada de su nombramiento de primero de marzo de dos mil siete (foja 153 del expediente), con fundamento en lo siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE

“Artículo 67. Cuando la falta del Gobernador fuere temporal excediendo de sesenta días, el Congreso del Estado si estuviere reunido o en su defecto la Diputación Permanente, designará un Gobernador Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Las ausencias temporales del Gobernador hasta por quince días las suplirá el Secretario de Gobierno. Si la ausencia temporal excediese de quince días, pero fuera inferior a sesenta días, quedará encargado del Despacho del Poder Ejecutivo el Secretario de Gobierno o, en su defecto, el funcionario que el propio Gobernador designe de entre los titulares de las dependencias a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. La suplencia a que este párrafo se refiere se comunicará, por escrito, para los efectos que (sic) haya lugar, a los representantes de los otros dos poderes locales. [..]”

QUINTO. Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que se hacen valer.

SEXTO. Fijación de los alcances de la impugnación. Antes de iniciar con el análisis de fondo del asunto, se considera pertinente precisar que el Procurador General de la República señala en el numeral II de su escrito, cuyo rubro es **“Norma general cuya invalidez se reclama”** únicamente el artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura de Campeche, publicada el veintiuno de mayo de dos mil ocho.

SEPTIMO. Análisis del primer concepto de invalidez. Violación al artículo 9o. de la Constitución Federal. En esencia, en este concepto de invalidez, el Procurador General de la República⁴ sostiene que el artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, conculca el derecho de libre asociación, al obligar a los apicultores a agruparse o adherirse a organizaciones ya constituidas, so pena de no ser reconocidos con tal carácter; a no poder realizar trámites directamente ante las autoridades estatales; o más aún a imponerles sanciones ante la negativa de asociarse.

Una vez precisado lo anterior, resulta conveniente hacer referencia al marco normativo que regula el derecho de asociación.

El artículo 9o. de la Constitución Federal dispone:

“Artículo 9º. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Pleno, en el sentido de que el derecho de asociación opera en las siguientes direcciones:

- a) El derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente.
- b) El derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella.
- c) El derecho de no asociarse.

Es importante mencionar que esta interpretación derivó, de manera inicial, de la resolución de diversos amparos en revisión⁵, en los que se planteó, en lo que aquí interesa, que el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de la de Industria, vulneraba el derecho de asociación, al obligar a quienes tuvieran el carácter de comerciantes o industriales a inscribirse en la Cámara correspondiente.

⁴ En vía de consecuencia, solicitó la invalidez de las porciones normativas respectivas de los artículos 16, fracción III; 17, fracción V; 18, inciso c); 23; 28, primer párrafo, 30; 60, fracción IV todos de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche.

⁵ Amparos en revisión 2069/91, 36/92, 2105/91, 338/94 y 1556/94 (fallados el 30 de junio de 1992, 8 de septiembre de 1992 y 20 de abril de 1993, respectivamente, y los dos últimos el 8 de agosto de 1995).

Las consideraciones que llevaron al Tribunal Pleno a tomar tal determinación, fueron las siguientes:

“[...] La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional consiste en la potestad de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico colectivas, para unirse con la pretensión de alcanzar determinados objetivos y con propósito de permanencia, en un nuevo ente que tendrá personalidad jurídica propia y distinta de la de sus asociados, como es el caso de las asociaciones y sociedades civiles, las sociedades mercantiles, las sociedades cooperativas, los colegios de profesionistas, los organismos camarales y las federaciones y confederaciones que pueden constituir los organismos de la misma naturaleza entre sí.

El artículo 5° de la Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria..., impone a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que de no hacerlo se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación.

Ya se dijo que el derecho de asociación consagrado por el artículo 9° de la Carta Magna consiste en la potestad de los particulares de unirse para ciertos propósitos lícitos y con intención de permanencia.

El contenido de la garantía consagrada por el artículo 9o. constitucional comprende tres aspectos:

1° derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente;

2° derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y

3° derecho de no asociarse.

Esto es, en el contenido de la garantía constitucional se advierte un doble ámbito referido a su titular: uno positivo que se actualiza cuando el particular despliega la actividad necesaria para hacer realidad el beneficio que le otorga la norma constitucional; y otro negativo, consistente en la abstención de hacer uso del contenido de la garantía. Y es precisamente la potestad con que en un sentido y en otro cuenta el gobernado, la que queda a resguardo de cualquier acto de autoridad por virtud de la garantía que se establece en la Constitución en su beneficio. Así, podrá o no hacer uso de las garantías de contenido material que se refieren a las libertades específicas del gobernado, como las de ocupación, manifestación de las ideas, imprenta, petición, asociación, reunión, posesión de armas y tránsito por el territorio nacional, sin que, con ciertas salvedades, se le pueda impedir su ejercicio; pero tampoco se le podrá constreñir por un acto de autoridad a hacer uso de ellas.

Por lo anterior, se llega a la conclusión de que el artículo 5° de la Ley de las Cámaras de Industria y de las de Comercio que se combate en el amparo vulnera la garantía consagrada por el artículo 9° constitucional, en razón de que impone a los particulares que se dediquen a ese tipo de actividades la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente, a riesgo de ser multados en caso de no hacerlo, incluso doblemente en situación de reincidencia.

Todo ello se da en detrimento de la garantía constitucional de asociación que como ya quedó establecido, opera tanto en el sentido de asociarse libremente, de permanecer asociado o dejar de hacerlo, como en el de abstenerse de hacer uso de esa garantía, esto es, de asociarse.⁶[...]”

⁶ Estas consideraciones corresponden al Amparo en revisión 2069/91, el cual fue el primero de los cinco asuntos que integraron jurisprudencia del Tribunal Pleno en el sentido precisado.

La jurisprudencia en que quedaron plasmadas las consideraciones anteriores se transcribe enseguida:

“No. Registro: 200,279

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo II, Octubre de 1995

Tesis: P./J. 28/95

Página: 5

CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL. La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.”

Como podrá advertirse, el derecho reconocido a la libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. constitucional constituye una potestad para que una persona física o moral se reúna con la finalidad de formar una persona colectiva diversa que persigue un objeto lícito, ello, de conformidad con ciertas limitantes y reglas.

Dicho lo anterior, y con base en ello, se procede a analizar si, en la especie, las normas impugnadas vulneran el derecho de asociación.

Es fundado el concepto de invalidez hecho valer por el Procurador General de la República, de acuerdo con lo que se explica enseguida.

El texto del artículo 17, fracción I, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche cuya constitucionalidad se cuestiona es el siguiente:

“Artículo 17. Son obligaciones de los sujetos a esta ley:

I. Constituirse en organización en aquellos municipios donde existan más de 10 apicultores. En los municipios que cuenten con menos de 10 apicultores, deberán ingresar a la organización más cercana a su lugar de origen; [...]”.

Como podrá advertirse, el legislador de Campeche estableció en el precepto combatido que los sujetos⁷ de la ley, tienen la obligación de:

- 1) Constituirse en organización en los municipios donde existan más de diez apicultores (artículo 17, fracción I) o;
- 2) Ingresar a la organización más cercana a su lugar de origen cuando los municipios cuenten con menos de diez apicultores (artículo 17, fracción I);

⁷ “Artículo 3. Quedan sujetos a la presente ley: --- I. Todas las personas físicas o morales que en el Estado se dediquen a la cría, fomento, mejoramiento, explotación de las abejas, evaluación tecnológica e industrialización de sus productos; y --- II. Todas las personas físicas o morales que en el Estado se dediquen al comercio o transporte de productos y derivados de la producción apícola.”

Este Alto Tribunal estima que no están justificadas constitucionalmente las limitaciones a la libertad de asociación que la ley impugnada ha impuesto a los apicultores, pues aunque tales restricciones están previstas en una ley y en principio atienden a finalidades constitucionalmente legítimas, la norma reclamada anula la garantía de libertad de asociación en perjuicio de esos productores.

En efecto, el Poder Legislativo del Estado de Campeche sostuvo en su informe que las disposiciones combatidas buscan, entre otras cosas, estimular, proteger, controlar e inspeccionar, la actividad apícola, y añadió que esto no podría realizarse de manera eficaz si los productores estuvieran dispersos y ajenos a cualquier forma de organización, en los siguientes términos:

“INFORME

En relación a los conceptos de invalidez primero y segundo, manifiesto que:

La apicultura tiene una enorme importancia para la economía de esta entidad federativa y es actividad principal para un parte de su población rural. En razón de ello, para protegerla y promover su desarrollo tecnológico, esta Legislatura expidió la Ley de Apicultura del Estado de Campeche.

Sus disposiciones tienen por objeto promover dicha actividad, por lo que resulta indispensable estimular la creación de organizaciones apícolas, toda vez que la protección de colmenas; su control e inspección; el fomento de su producción y comercialización; el registro de productores y sus marcas; así como establecer bases de datos relativos, no puede realizarse de manera eficaz si los productores apícolas se encuentran dispersos y ajenos a cualquier forma de organización.

En el mismo sentido, la producción apícola realizada por productores aislados, desvinculados de otros productores impide a éstos acceder a mejores oportunidades en materia de tecnología, producción y comercialización. De hecho, por las características de la actividad apícola misma, la falta de organización de los productores incide en forma negativa en su respectivo beneficio económico personal y, en relación con la actividad apícola en su conjunto se constituyen en un factor que afecta su desarrollo al carecer los productores individuales de mejores oportunidades de acceso a técnicas de producción y comercialización adecuadas, generando la dispersión de la producción con riesgo de enfermedades en las colmenas que afectan a todos los productores en su conjunto.

En razón de lo anterior, la fracción I del artículo 17 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche que constituye la disposición legal cuya invalidez se pretende a través de la acción de inconstitucionalidad hecha valer, establece la previsión para los apicultores de constituirse en organización de productores en aquellos municipios del Estado en donde existan más de diez, con el propósito de impulsar la asociación y la organización económica y social de los productores de miel de la entidad.

En términos prácticos, únicamente mediante la constitución de organizaciones semejantes puede de manera efectiva protegerse dicha actividad que requiere de la intervención de las autoridades para evitar la introducción de enfermedades y la africanización de las colmenas, y para verificar que su movilización y transporte no afecte a otros productores, así como para identificar a las cámaras de cría y demás partes de la colmena, y para evitar que las abejas puedan causar por indebido manejo de las colmenas daños a la población o a los animales.

Asimismo, el establecer controles mínimos de calidad en beneficio de los consumidores y para estimular la producción apícola con el debido grado de calidad mediante una marca campechana que la garantice, esta Legislatura determinó conveniente establecer el requisito a que se refiere la disposición legal cuya invalidez se reclama en el presente juicio.

No obstante todo lo anterior, los argumentos vertidos por el C. Procurador General de la República al ejercer la acción de inconstitucionalidad materia del presente juicio merecen la atención de esta legislatura.

El perfeccionamiento del orden jurídico del Estado implica no sólo la expedición de leyes que, como es el caso, la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, tienen como propósito el fomento de actividades productivas relevantes para esta entidad federativa.

También implica dicho perfeccionamiento el que la propia legislatura revise las disposiciones que expida ante la menor posibilidad de que alguna de ellas pudiese vulnerar la Constitución Federal, especialmente, tratándose de las garantías individuales.

Es por ello que sin perjuicio de la sustanciación del presente juicio, con el carácter que he señalado en el proemio de este escrito y conforme a las atribuciones que en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche me corresponden, he solicitado que el escrito de demanda del presente juicio sea turnado en su oportunidad a las Comisiones de la legislatura a las que correspondió en su momento formular el dictamen de lo que es ahora la Ley de Apicultura del Estado de Campeche.

Desde luego, en caso de determinarse por este órgano legislativo la necesidad de modificación, una vez que ésta sea presentada, votada y en su caso aprobada dentro del próximo periodo de sesiones, esta legislatura lo hará del conocimiento inmediato de ese Alto Tribunal para los efectos que procedan, siempre que antes de ello éste no hubiese resuelto el presente juicio conforme a lo que a derecho corresponda. [...]

Por otra parte, el Poder Ejecutivo local, al rendir su informe, sostuvo que esta regulación busca que los apicultores no se encuentren fuera del control y supervisión de las autoridades, siendo la apicultura uno de los pilares de la economía estatal y de las actividades principales del medio rural. Incluso, solicitó a este Alto Tribunal que determine que se puede restringir el derecho de asociación cuando el no asociarse pudiera conllevar un mayor perjuicio a la sociedad que al individuo en lo particular, sin que en estos casos se considere que se vulnera el artículo 9o. constitucional. El informe mencionado dice:

“INFORME

[...]

3. Es de mencionarse que la iniciativa que dio origen a la expedición del mencionado Decreto no provino del Ejecutivo del Estado sino del seno de la propia Legislatura Estatal.

4. Por ser la actividad apícola uno de los pilares de la economía estatal y de las actividades principales de los habitantes del medio rural, dentro del marco jurídico estatal se presta mucha atención a su protección, tanto así que en el Código de Procedimientos Penales del Estado de Campeche <artículo 144, apartado A, fracción XVI> se tipifica como delito grave el apoderamiento de una o más colonias de abejas en un apiario; y en el Código Penal del propio Estado <artículo 225, fracción IX> se tipifica como delito contra la economía del Estado la difusión de una enfermedad de las plantas o de los animales con peligro de la economía rural o forestal, o de la riqueza zoológica de esta Entidad Federativa.

5. Lo anterior viene a colación ya que la razón del precepto que se tilda de inconstitucional surgió de la preocupación que causa, a los legisladores estatales, el hecho de que existen apicultores que, por no estar sumados a las organizaciones ya existentes en la Entidad, se encuentran totalmente fuera del control y supervisión de las autoridades, lo que propicia que la movilización de las colmenas de esos apicultores se realice, en la mayoría de los casos, sin los cuidados necesarios para la protección de las mismas y de las colmenas de terceros pues, el carecer de los apoyos y conocimientos que la tecnología actual brinda a esa actividad, provoca la propagación de enfermedades propias de las abejas, así como su posible contaminación con otras especies apícolas <abejas africanas>, en detrimento de la calidad que la miel campechana tiene nacional e internacionalmente.

6. Si bien el artículo 9° constitucional consagra como una garantía el derecho de toda persona a asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; y el más Alto Tribunal de la Nación, en interpretación de dicho precepto en su jurisprudencia P./J. 28/95 [...], cuyo rubro es: ‘CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5° DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9° CONSTITUCIONAL’, sostiene el criterio (sic) que esa garantía opera en tres posibles direcciones 1. El derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2. El derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3. El derecho de no asociarse; criterio en el que sustenta el Procurador General de la República la acción

de inconstitucionalidad que nos ocupa; la pretensión de tildar de inconstitucional la fracción I del artículo 17 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, sin mayor argumento que el de equiparar a una organización de apicultores con una cámara empresarial, resulta impertinente, ya que el objeto de una y otra son distintos; en el caso de la asociación de apicultores su razón trasciende de lo individual a lo colectivo, antepone el derecho de la sociedad en su conjunto, el cual tiene una jerarquía mayor, al derecho de cada individuo en lo particular; su finalidad es propiciar el beneficio social, evitando que la desorganización de quienes se dedican a la apicultura pueda causar la ruina de esa actividad por la propagación de plagas y enfermedades propias de las abejas, lesionando seriamente la economía estatal.

8. (sic) En tal mérito solicito a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que, como resultado del ciudadano análisis al que siempre someten los asuntos de su competencia, bajo la prudente ponderación de las circunstancias que conforman el entorno y razón de ser del precepto que se tilda de inconstitucional, en ejercicio de su atribución de máximo intérprete de la Constitución Federal, complementando el criterio que sostiene en la referida jurisprudencia P./J. 28/95 determine que cuando el derecho de no asociarse o el derecho de renunciar a la asociación a la que se pertenece pueda conllevar un mayor perjuicio a la sociedad que al individuo en lo particular, no se conculca la garantía consagrada en el primer párrafo del artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuentemente no es inconstitucional la fracción I del artículo 17 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche.”

En esta tesitura, se advierte que, en esencia, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Campeche, aducen argumentos de eficacia en la administración y mayor beneficio social para justificar las limitaciones impuestas.

Por su parte, del proceso legislativo correspondiente, se deduce que entre los objetivos principales para expedir una nueva Ley de Apicultura para el Estado de Campeche, destacan la protección de los sistemas de producción, el fomento e introducción de nuevas tecnologías que permitan incrementar la productividad de las colonias, así como incentivar a los apicultores para el fortalecimiento de sus formas de organización y la aplicación de sanciones para quienes adulteren o provoquen el deterioro de la calidad de los productos de la colmena. De la exposición de motivos y del dictamen correspondiente se corrobora lo anterior.

Exposición de motivos:

“La Apicultura en el Estado de Campeche, representa una actividad de gran tradición.[...]

Esta actividad se vio afectada a partir de 1986 con la llegada de la abeja africanizada, ya que es una especie de alta agresividad y por el desconocimiento de su manejo.

La situación se agravó aún más con la detección del ácaro Varroa en 1992, que propició el utilizar productos que contaminaron la miel y cera que se producía, llegando a detenerse embarques de miel en el mercado europeo por el alto contenido de antibióticos detectados.

A partir del 1º de diciembre del 2003 y con el fin de proteger las exportaciones mexicanas de miel con destino a la Unión Europea y Estados Unidos de Norte América, las autoridades federales implementaron a través del Servicio Nacional, y Calidad Agroalimentaria, el Programa Nacional de Inocuidad de la Miel, el cual establece estrategias primordiales de capacitación para productores y centros de acopio de miel, estableciendo procesos a cumplir para ser certificados. Es de aclarar, que día a día los requerimientos de los países compradores de miel se hacen más estrictos, estableciendo nuevas pruebas de verificación de la calidad del producto.

Por lo anterior [...] es necesario fortalecer las estrategias de desarrollo apícola acordes a las exigencias actuales, siendo pertinente emitir una nueva Ley Apícola para el Estado, ya que la vigente fue expedida con fecha 24 de mayo de 1982, considerando solo tres rubros ‘De los Sujetos y la Propiedad Apícola’, ‘De los Productos de las Abejas’ y ‘De la Organización de los Apicultores’, lo cual para el año en que fue establecida era suficiente, sin embargo con la creación del Programa de Inocuidad establecido por SAGARPA y los requerimientos del mercado internacional, es vital crear una Ley Apícola acorde a las necesidades de hoy, teniendo como objetivo primordial, entre otros, la protección de los sistemas de producción, la promoción de

prácticas eficientes de producción y manufactura de los productos, al igual que el fomento de la tecnificación y la introducción de nuevas tecnologías que permitan incrementar la productividad de las colonias, así como, incentivar a los apicultores para el fortalecimiento de sus formas de organización, y aplicar sanciones a las personas que con dolo utilicen sustancias prohibidas en las prácticas apícolas, adulteren los productos de la colmena o provoquen el deterioro de la calidad de éstos.

Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Gobernación, y de Fomento y Desarrollo Agropecuario y Forestal del Congreso del Estado de Campeche.

CONSIDERANDOS (sic)

[...]

IV. Que como se advierte de la exposición de motivos, el objeto principal de la iniciativa que nos ocupa, consiste en impulsar el desarrollo apícola del Estado, de conformidad con la dinámica propia de esa actividad agroindustrial, cuyo marco jurídico vigente data del 24 de mayo de 1982. Circunstancia que exige su actualización.

[...]

VI. Consecuentemente con lo anterior, la iniciativa de nueva Ley de Apicultura del Estado de Campeche contempla dentro de sus postulados la protección de los sistemas de producción; la promoción de prácticas eficientes de producción y de manufactura de los productos, al igual que el fomento de la tecnificación y la introducción de nuevas tecnologías que permitan incrementar la productividad de los apiarios, así como incentivar a los apicultores para el fortalecimiento de sus formas de organización y la creación de un catálogo de sanciones aplicables a quienes con dolo utilicen sustancias prohibidas en las prácticas avícolas y adulteren los productos de las colmenas o provoquen el deterioro de la calidad de aquellos.

VII. Que de los trabajos de análisis realizados por estas comisiones y del intercambio de información sostenido con los sectores involucrados en esas actividades, derivaron algunas adecuaciones al proyecto de decreto original, señalando entre las más destacadas las consistentes en ampliar el glosario de términos de la ley; realizar precisiones al capítulo de obligaciones de los sujetos de la ley y a los requisitos para la instalación de apiarios y las notificaciones que deben realizarse a la Secretaría de Desarrollo Rural; así como el otorgamiento de carácter de interés público al concepto de marca de origen para los productos avícolas campechanos y el fomento y protección de las especies adaptadas en el Estado, como especímenes propios de la región; así como la ampliación de la vacatio legis de este ordenamiento contenida en el artículo primero transitorio del proyecto de decreto, para su oportuna difusión y conocimiento.”

De lo asentado en el proceso legislativo se advierte que la finalidad de la nueva Ley de Apicultura para el Estado de Campeche es el impulso del desarrollo apícola de la entidad, a través de su promoción, protección, tecnificación y aplicación de sanciones, entre otros aspectos, lo cual se corrobora del contenido expreso de su artículo 2º, mismo que señala:

“Artículo 2º. Esta Ley tiene como principal objeto la protección y desarrollo tecnológico de la explotación apícola, la organización de los productores; así como el mejoramiento de la producción, industrialización y comercialización de la miel y otros productos apícolas campechanos.”

En términos generales se aprecia que la justificación de la nueva Ley de Apicultura para el Estado de Campeche consiste en proteger e impulsar una actividad de interés social y relevancia económica para esa entidad como lo es la actividad apícola, según se desprende de lo aducido por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad en sus informes, del proceso legislativo correspondiente, así como del texto de la ley, lo que constituye una finalidad constitucionalmente legítima, susceptible de ser atendida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal corresponde al Estado, en sus diferentes ámbitos de gobierno, la rectoría y planeación del desarrollo nacional, lo que entre muchos aspectos, comprende el impulso y fomento de actividades de interés general, como es el caso de la apicultura para la economía campechana e incluso para la economía nacional.

Pese a todo lo anterior, este Tribunal Pleno encuentra que la limitación (asociación obligatoria) no es necesaria para la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, porque la afiliación obligatoria implica una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado,⁸ por lo siguiente.

Si bien en sus respectivos informes las autoridades de Campeche sostuvieron que las normas combatidas persiguen a través de la organización de los apicultores un mejor control con miras a implementar mejoras tecnológicas, productivas y de calidad, así como para asegurar un manejo adecuado de las abejas para evitar entre otras cosas, su africanización, no obstante ello, se advierte que la asociación obligatoria no es una condición indispensable para alcanzar los fines de la ley.

En efecto, se advierte que lo que se pretende mediante la aglutinación de los apicultores en asociaciones contemplada en los preceptos impugnados es, por una parte, la agilización de la carga administrativa de las autoridades al disminuir el número de sujetos con los que se entabla la relación administrativa, siendo que el Estado tendría que procurar realizar sus atribuciones sin establecer este tipo de medidas.

Por otra parte, el Capítulo Sexto del Título Segundo de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche regula lo relativo a las organizaciones apícolas, en los siguientes términos:

“Artículo 45. En el Estado las organizaciones de apicultores tendrán personalidad propia, cuya finalidad es la defensa y protección de los intereses de los apicultores y por ende de la actividad apícola.”

“Artículo 46. Las organizaciones de apicultores se constituirán y regirán por las leyes respectivas y sus propios reglamentos.”

“Artículo 47. Ninguna organización podrá objetar la instalación de apiarios de productores campechanos, cuando ésta se realice con apego a lo establecido por la presente Ley.”

“Artículo 48. Son obligaciones de las organizaciones apícolas:

I. Conservar y fomentar la actividad apícola;

II. Fomentar la conservación y reforestación de las especies nectaropoliníferas;

III. Pugnar por agrupar a los apicultores de un municipio o zona de influencia;

IV. Acatar las disposiciones expedidas por las dependencias correspondientes para el control de las enfermedades y de la abeja africanizada;

V. Colaborar con la Secretaría de Desarrollo Rural y demás instituciones en la realización de programas para el desarrollo apícola, así como en la estricta observancia de esta Ley;

VI. Participar en las campañas que efectúen las autoridades y organismos públicos, privados, nacionales o extranjeros contra plagas, enfermedades y en el control de la abeja africanizada;

VII. Promover ante las dependencias de gobierno la creación de un Centro de Investigación Apícola que se encargue de evaluar las tecnologías existentes en otros países adaptándolas a las condiciones de nuestro estado, así mismo, este centro servirá para capacitar a los técnicos que harán llegar los conocimientos a los apicultores. Coadyuvará con las instituciones educativas a la formación de profesionistas con especialidad en apicultura y establecerá un programa de mejoramiento genético en el Estado;

VIII. Promover la apertura de mercados tanto a nivel local como nacional e internacional y paralelamente a ello, emprender campañas a través de los medios masivos sobre el consumo de miel, polen, jalea real, propóleo y sus derivados;

IX. Levantar registros de los socios, de los fierros y de la producción por colmena, apiario y región;

⁸ Los criterios para determinar si se trata de una medida necesaria y proporcional están basados en los conceptos que ha sustentado esta Suprema Corte, a través de las tesis jurisprudenciales P./J.130/2007, de rubro: **“GARANTIAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LIMITES Y LA REGULACION DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURIDICA.”** y con datos de localización: No. Registro: 170,740. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. Tesis: P./J. 130/2007. Página: 8, y la jurisprudencia 1ª./J.55/2006 de rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”** y con datos de localización: No. Registro: 174,247. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV. Septiembre de 2006. Tesis: 1a./J. 55/2006. Página: 75, entre otras.

X. Promover la instalación de plantas beneficiadoras de miel con miras a la exportación directa;

XI. Participar en la elaboración de las políticas y programas de protección y fomento apícola en el Estado;

XII. Convertirse en cooperantes e inspectores de las normas para el control de la abeja africanizada y enfermedades; y

XIII. Promover todo tipo de ayuda, subsidios y créditos que tengan como finalidad el control de enfermedades, de la abeja africanizada y mejorar la producción de los apiarios.”

De las disposiciones transcritas se advierte que además de la agilización de la carga administrativa de las autoridades al disminuir el número de sujetos con los que se entabla la relación administrativa entre el Estado y los apicultores, la organización de ese gremio de productores tiene otras importantes finalidades que contribuyen al sostenimiento y mejora del sector, tales como serían las siguientes:

1. La defensa y protección de los intereses de los apicultores y de la actividad apícola.
2. La autoorganización de los productores.
3. El reconocimiento legal de la instalación de apiarios.
4. La conservación y fomento de la actividad apícola y de la reforestación de las especies nectaropoliníferas;
5. La agrupación de los apicultores pertenecientes a un municipio o zona de influencia.
6. La observancia de las disposiciones para el control de las enfermedades y de la abeja africanizada.
7. La realización de programas para el desarrollo apícola.
8. La participación activa en las campañas contra plagas, enfermedades y en el control de la abeja africanizada;
9. La promoción de las siguientes actividades:
 - La creación de un Centro de Investigación Apícola;
 - Apertura de mercados a nivel local, nacional e internacional;
 - Consumo de miel, polen, jalea real, propóleo y sus derivados;
 - Instalación de plantas beneficiadoras de miel para su exportación;
 - Obtención de ayuda, subsidios y créditos para el control de enfermedades, de la abeja africanizada y mejorar la producción de los apiarios.
10. El registro de los socios, los fierros y la producción por colmena, apiario y región.
11. La participación en la elaboración de las políticas y programas de protección y fomento apícola en el Estado de Campeche.
12. La conversión de los propios productores en cooperantes e inspectores de las normas para el control de la abeja africanizada y enfermedades.

Ahora, si bien todas las anteriores medidas implican un beneficio para los apicultores y en general para la economía de la región, de cualquier manera no se encuentra justificada la necesidad de que exista una ineludible obligación de tales productores para tener que asociarse, pues las finalidades descritas bien podrían fomentarse sin necesidad de constreñirlos a pertenecer a una organización, de forma tal que la convicción y voluntad de las personas que realizan esa actividad sea la forma como se alcancen las metas previstas en la ley, respetando en todo momento su garantía constitucional de afiliarse o no a una agrupación.

En efecto, se estima que la obligación impuesta a los particulares de formar parte de una organización, aun cuando esa no sea su voluntad, con el objeto de realizar los trámites contemplados en los preceptos combatidos ante la autoridad administrativa, constituye una carga injustificada en tanto que dichos trámites pueden cumplirse en lo individual, sin que sea necesario o indispensable que sean realizados a través de una organización de apicultores.

En esta tesis, se considera que las medidas contempladas por el legislador no atienden a una circunstancia excepcional, en la cual se advierta que éstas son adecuadas o necesarias para alcanzar los fines de la ley.

Por lo anterior, se considera que el precepto impugnado vulnera lo previsto en el artículo 9o. constitucional, en su vertiente de libertad negativa, esto es, libertad de no formar parte de una organización y, por tanto, debe declararse su invalidez, sin que sea el caso analizar los demás argumentos planteados pues a ningún fin práctico conduciría. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004⁹. de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**

OCTAVO. Invalidez en vía de consecuencia. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰, según quedó precisado en el anterior considerando, se declaró la invalidez de la fracción I, del artículo 17 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche que señala:

“Artículo 17. Son obligaciones de los sujetos a esta ley:

I. Constituirse en organización en aquellos municipios donde existan más de 10 apicultores. En los municipios que cuenten con menos de 10 apicultores, deberán ingresar a la organización más cercana a su lugar de origen; [...]”

Ahora, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, en el que se establece que: **“Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”**, este Tribunal Pleno, de oficio y en vía de consecuencia, declara la invalidez de las porciones normativas de los artículos 16, fracción III, 17, fracción V, 18, inciso c), 23, 28, párrafo primero y 30 de la misma ley, en las que se establece que la obtención del registro como apicultor y la realización de determinados trámites previstos en la Ley de Apicultura Estatal se realizará a través de una organización local de apicultores legalmente constituida.

Las porciones normativas que deben invalidarse se resaltan a continuación:

“Artículo 17. Son obligaciones de los sujetos a esta ley:

[...]

V. Informar a la organización a la que pertenezcan sobre la ubicación de sus apiarios. Anexando plano o croquis descriptivo de macro y micro localización a fin de que sea la asociación la que tramite y gestione ante la Dirección de Apicultura de la Secretaría de Desarrollo Rural, el registro respectivo del apicultor, en el caso de que el apicultor no forme parte todavía de una organización deberá tramitar su registro directamente; [...]”

“Artículo 16. Son derechos de los sujetos a esta ley:

[...]

III. Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Rural por conducto de la organización a que pertenezca, la credencial que lo acredite como apicultor; [...]”

“Artículo 18. Para la instalación de un apiario será obligatorio, que dentro de los 30 días anteriores al establecimiento del apiario, el interesado cumpla con los siguientes requisitos:

Notificar a la Secretaría de Desarrollo Rural lo siguiente:

[...]

c) Credencial foliada expedida por la Dirección de Apicultura de la Secretaría de Desarrollo Rural, o copia certificada de su solicitud de ingreso; [a una organización].

[...]

“Artículo 23. En la instalación de nuevos apiarios tendrán prioridad los apicultores del poblado en que se pretenda realizar la instalación, deberán de contar con el permiso de las autoridades correspondientes y presentar solicitud de ingreso en alguna organización local de apicultores legalmente constituida.”

⁹ Novena Epoca. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página 863. El texto de la tesis es el siguiente: **“Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”.**

¹⁰ “Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...].”

“Artículo 28. La persona física o moral que tenga por costumbre movilizar sus apiarios al interior del Estado, como es el caso de la cosecha y división durante el año, a través de la organización a la que pertenezca deberá entregar anualmente a la Secretaría de Desarrollo Rural, con copia para el Consejo Estatal Apícola y la delegación de la dependencia relacionada del Ejecutivo Federal en el Estado, la siguiente información:

[...]”

“Artículo 30. Todo apicultor que opere en el Estado, marcará sus cámaras de cría y demás partes de la colmena con una figura por medio de fierro quemador con medidas similares a las reglamentarias de los ganaderos para herrar sus animales y número de serie correlativo. El fierro del apicultor indicará la propiedad de la colmena y demás partes y será registrado en la Secretaría de Desarrollo Rural y ante las autoridades municipales competentes a través de la organización apícola correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de la coordinación y colaboración que en la materia exista con la dependencia federal del ramo.”

Esta extensión de los efectos de la invalidez de la norma reclamada encuentra apoyo en las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006¹¹ y P./J. 53/2010¹² de este Tribunal Pleno, que establecen:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUELLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada.”

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de ‘invalidación directa’, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de ‘invalidación indirecta’, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la ‘remisión expresa’, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por

¹¹ Número de Registro IUS: 176,056. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Febrero de 2006. Tesis: P./J. 32/2006. Página: 1169.

¹² Número de Registro IUS: 164,820. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI. Abril de 2010. Tesis: P./J. 53/2010. Página: 1564.

vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”

NOVENO. Artículo 60 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche. Del análisis integral del escrito inicial se aprecia que también se ha solicitado la extensión de la invalidez hacia el artículo 60, fracción VI, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, en la cual se prevé una conducta constitutiva de una infracción a la propia ley, por la inobservancia de lo dispuesto en la fracción I del artículo 17 de la misma ley, en los siguientes términos:

“Artículo 60. Se considerarán infracciones a esta Ley:

[...]

VI. Faltar a alguna de las obligaciones que señala el artículo 17 de esta ley;

[...].”

Ahora bien, no obstante la remisión que hace la norma transcrita a la declarada inválida, no es el caso de hacer extensivos los efectos de esa declaratoria de inconstitucionalidad, toda vez que al haberse expulsado del orden jurídico la obligatoriedad de organizarse o de ingresar a una organización de apicultores, automáticamente dejó de constituir una infracción la inobservancia de tal mandato legal, por lo que carece de sentido ampliar los efectos de la sentencia hacia esta norma sancionadora.

Finalmente, este Alto Tribunal establece que la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Campeche.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 60, fracción VI, de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche, publicada el veintiuno de mayo de dos mil ocho en el Periódico Oficial de esa Entidad.

TERCERO. Se declara la invalidez de la fracción I del artículo 17 de la Ley de Apicultura del Estado de Campeche antes referida y, en vía de consecuencia, de diversos preceptos de ese ordenamiento, respecto de las siguientes porciones normativas: del artículo 16, fracción III, la que indica: **“por conducto de la organización a que pertenezca”**; del artículo 17, fracción V, la que señala: **“a fin de que sea la asociación la que tramite y gestione”**; del artículo 18, inciso c), la que precisa: **“o copia certificada de su solicitud de ingreso”**; del artículo 23, la que indica: **“y presentar solicitud de ingreso en alguna organización local de apicultores legalmente constituida”**; del artículo 28, párrafo primero, la que señala: **“a través de la organización a la que pertenezca”**; y del artículo 30, la que precisa: **“a través de la organización apícola correspondiente”**, declaración de invalidez que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Campeche.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas salvó su criterio en relación con la violación al artículo 9o. constitucional.

Los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y Franco González Salas reservaron su derecho para formular voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.- Rúbrica.-** La Ministra Ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos.- Rúbrica.-** El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.- Rúbrica.**

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del diez de marzo de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 84/2008, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de septiembre de dos mil once.- Rúbrica.