

**AMPARO EN REVISIÓN 109/2019**  
**QUEJOSOS: \*\*\*\*\* Y OTROS**  
**RECURRENTE: PRESIDENTE DE LA**  
**REPÚBLICA Y OTROS ( AUTORIDADES**  
**RESPONSABLES Y TERCEROS**  
**INTERESADOS)**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**  
**COLABORÓ: ALONSO CASO JACOBS**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 109/2019, interpuesto por **\*\*\*\*\***, **\*\*\*\*\***; **\*\*\*\*\***, en su carácter de terceras interesadas, así, como por el Director General Jurídico del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y el Presidente de la República, junto con el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa el treinta y uno de julio de dos mil diecisiete en los autos del juicio de amparo **\*\*\*\*\***.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en evaluar la regularidad constitucional de los artículos 54, 55 y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis.

**I. ANTECEDENTES DEL CASO**

## Regulación de la importación de la papa para consumo y siembra

1. **NOM-012-FITO-1996.** El trece de febrero de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996, emitida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por la cual se estableció la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa. Su objetivo consistió en prevenir la introducción al territorio mexicano de plagas cuarentenarias de la papa a través del establecimiento de regulaciones y medidas fitosanitarias para su importación, siendo aplicable a las plantas, sus partes y órganos de papa, así como sus envases y empaques. Debido a la amplia distribución de plagas cuarentenarias<sup>1</sup> no presentes o limitadas a ciertas zonas productoras en México, se fijaron en cuarentena absoluta<sup>2</sup> lo siguiente:
  - La introducción y el tránsito internacional por su territorio con destino a un tercer país, de papa para siembra (semilla tubérculo), excepto las provenientes de Canadá.
  - Papa para consumo, excepto la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá únicamente para consumo en la franja fronteriza norte, según los cupos establecidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y en acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
  - Los originarios y procedentes de los países afectados por la presencia de plagas cuarentenarias sujetas a esta Norma Oficial.
  
2. El diecisiete de febrero de dos mil tres se publicó una modificación a la Norma Oficial referida, en virtud de la cual se reformó el artículo 4.1 de la norma para prohibir la importación de papa para consumo, con excepción de la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá, únicamente con destino a la Franja Fronteriza Norte.

---

<sup>1</sup> Plaga de importancia reconocida o potencial para un país o área, la cual no está presente, o que estándolo, no se encuentra ampliamente distribuida y está bajo control oficial.

<sup>2</sup> Aquella que establece prohibición para la introducción de los vegetales y materiales cuarentenarios, a excepción de los casos previstos en la misma cuarentena.

3. **Cancelación de la norma.** El siete de marzo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Aviso de Cancelación de la NOM-012-FITO-1996 porque –derivado de un análisis de riesgo de plagas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación– se concluyó que la norma ya no estaba acorde con el cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia fitosanitaria al establecer de facto una prohibición mediante una cuarentena exterior, sin tomar en cuenta que existen medidas de mitigación de riesgo que pueden ser aplicadas a la papa proveniente de un determinado país, acorde con su condición fitosanitaria, que garanticen un nivel adecuado de protección fitosanitaria para México, mediante la aplicación de medidas de mitigación del riesgo determinadas como resultado del citado análisis de riesgo de plagas, con base a los lineamientos nacionales e internacionales en la materia.
  
4. **Acuerdo de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos.** El diecinueve de marzo de dos mil catorce se publicó el acuerdo de referencia, en el cual se establece que su objeto es establecer las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa al país y establece la posibilidad de que sean sujetas a revisión cada cinco años o antes, de ser necesario. Asimismo, se determinaron las plagas cuarentenarias y se dividieron en plagas de riesgo alto, de riesgo de medio y de riesgo bajo; y, también, se establecieron medidas fitosanitarias para la importación de tubérculos de papa para consumo y procesamiento<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En este caso, procesamiento se refiere al uso de la papa importada para consumo como semilla para la siembra.



## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

- b) Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de quien se le reclamó los siguientes actos:
- La emisión del “Acuerdo que modifica el diverso que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya impartición está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, publicado el 3 de septiembre de 2012”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.
  - La ratificación del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado el quince de julio de dos mil dieciséis.
  - La omisión de establecer un régimen adecuado a la importación de papa a través de cualquier acto de carácter general, en estricto cumplimiento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, tratados internacionales en la materia y en observancia de la evidencia científica que justifique la protección de sanidad vegetal.
- c) Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA); de quien reclamó los siguientes actos reclamados:
- Todo acto de ejecución tendiente a llevar a cabo el cumplimiento del Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal.
  - La inminente negociación, aprobación y suscripción de un plan de trabajo binacional para determinar la lista de plagas cuarentenarias específicas y las medidas sanitarias aplicables a la importación de papa a México.
  - La inminente emisión de los criterios específicos que deben cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial.

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

- La inminente emisión de la hoja de requisitos fitosanitarios, o cualquier tipo de documento, para permitir la importación de papa fresca a territorio mexicano mas allá de la franja fronteriza norte de veintiséis kilómetros.
- La omisión de establecer un régimen adecuado a la importación de papa a través de cualquier acto de carácter general, en estricto cumplimiento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, tratados internacionales en la materia y en observancia de la evidencia científica que justifique la protección de la sanidad vegetal.

d) Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; Jefe de Oficina de inspección de Sanidad Agropecuaria en Ciudad Reynosa, Tamaulipas; Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Nuevo Laredo, Tamaulipas; Jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Ciudad Juárez, Chihuahua; Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en San Luis Río Colorado, Sonora; Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Tijuana, Baja California; de quienes reclamó el siguiente acto:

- Todo acto de ejecución tendiente a llevar a cabo el cumplimiento del Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal.
- La inminente permisión de importar tubérculos de papa a territorio nacional sin cumplir con medida de control a la importación o medidas para la protección fitosanitaria adecuadas.

8. El ocho de septiembre de dos mil dieciséis, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, a quien correspondió conocer del asunto, admitió la demanda de amparo, mismo que quedó registrado con el número \*\*\*\*\*;

ordenó tramitar por duplicado el incidente de suspensión, solicitó el informe justificado a las autoridades señaladas como responsables, fijó fecha y hora para la audiencia constitucional y dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito<sup>6</sup>.

9. **Sentencia de amparo.** Seguidos los trámites legales correspondientes, el juez de Distrito celebró la audiencia constitucional, la que tuvo verificativo el treinta y uno de julio de dos mil diecisiete<sup>7</sup>, y en la cual dictó sentencia en el sentido de conceder el amparo en contra de los actos reclamados, para los siguientes efectos:

Que las autoridades responsables Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), Director General de Sanidad Vegetal y Director General Jurídico, todos del Servicio de Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y demás autoridades que puedan verse involucradas en el cumplimiento de esta sentencia ejecuten:

A fin de salvaguardar los derechos humanos a que se refiere la Carta Magna en su artículo 1° de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva, en el sentido de que el suscrito juzgador debe buscar las herramientas jurídicas necesarias para que una vez identificada la violación a los derechos humanos, la decisión pueda concretar sus efectos, **se concede el amparo y protección de la justicia federal** para efectos de que las autoridades responsables no apliquen en perjuicio de la colectividad quejosa el acto reclamado y se determina inconstitucional en la presente resolución, esto es, deben desaplicarse a los quejosos y a cualquier persona física o moral que pretenda importar papa a territorio nacional los artículos 54, 55, apartado A, fracciones XX a XXXI, y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Cabe reseñar que, si bien es cierto uno de los principios que rige el juicio de garantías, es precisamente el de la relatividad de la sentencia que implica que los efectos del amparo solamente abarcan la esfera jurídica de la parte inconforme; sin embargo, también es cierto, que en el caso concreto se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es la preservación del campo mexicano para la alimentación de la población en general, lo que implica una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de

<sup>6</sup> Cuaderno citado nota 5, fojas 296 y 297.

<sup>7</sup> Cuaderno del juicio de amparo \*\*\*\*\*, Tomo II, fojas 1336 a 1525.

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

inconstitucionalidad, y en el caso aún y cuando los efectos del amparo van más allá de la esfera jurídica individual de la parte quejosa, ello se hace en aras de proteger un interés general en atención al impacto social que implica las cuestiones de fitosanidad respecto de los productos estratégicos indispensables para la alimentación del pueblo mexicano; de ahí que los efectos de la norma legal que se determina inconstitucional permeen e manera general, en todo el que intente importar papas al interior de la República Mexicana, esto es, la protección Constitucional en la no aplicación de los artículos **54, 55, apartado A, fracciones XX a XXXI, y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal**, se extiende en aras de preservar nuestra soberanía alimentaria y la fitosanidad de los campos de cultivo mexicanos, pues de no ser así sería imposible restituir a la colectividad quejosa en el goce de los derechos humanos violados, lo que implica la ineficacia para restaurar el orden constitucional.

[...]

Por lo anterior, al momento en que emitan nuevas medidas fitosanitarias relacionado con la importación de papa proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica o de cualquier otra nación al interior de la República Mexicana, deberán incluirse en él las medidas fitosanitarias para mitigar el riesgo en la importación de papa fresca que se destacan a continuación:

1.- Deberán considerarse en las revisiones tanto físicas como de laboratorio las sesenta y tres plagas cuarentenarias de riesgo algo, a saber:

[...]

2.- Los embarques provenientes del extranjero deberán contar con un certificado fitosanitario que acredite que los tubérculos de papa que se importan, sean producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en las Normas Internacionales para medidas fitosanitarias establecidas por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

3.- Los tubérculos de papa deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a la dosis que demuestre ser efectiva para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias.

4.- Deberán incluirse las siguientes medidas:

a).- Las instalaciones y procedimientos para realizar el lavado, cepillado y embalaje de los tubérculos deberán ser aprobadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

b).- Los embarques de tubérculos de papa estarán sujetos a trazabilidad (rastreadabilidad) hasta la planta de empaque y del sitio de producción del cual son originarios.

c).- Las medidas fitosanitarias establecidas en los incisos anteriores, deberán estar sujetas a verificación de origen, por parte de personal oficial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)-

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

- d).- Previo a la liberación de embarques o contenedores de papa fresca para consumo deberán contarse con todos los resultados de diagnósticos de laboratorio sobre todo tipo de plagas.
- e).- Para las medidas fitosanitarias de riesgo alto, medio y bajo, previo a la entrada de los cargamentos deberán contar con todos los resultados de diagnósticos de laboratorio sobre todo tipo de plagas y no solamente sobre nematodos.

Asimismo, deberá incluir las medidas fitosanitarias para mitigar las plagas cuarentenarias de riesgo medio siguientes:

- f).- Se deberá realizar un muestreo, diagnóstico e inspección del cultivo y producto para constatar que se encuentre libre de plagas cuarentenarias de ese riesgo.
- g).- Las instalaciones y procedimientos para realizar el lavado, cepillado y embalaje de los tubérculos de papa deberán ser aprobadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- h).- Los tubérculos de papa deberán ser tratados con un regulador de crecimiento que inhiba la brotación de los tubérculos de papa, el cual deberá contar con registro sanitario vigente en México. Así también, deberá de haber sido demostrada la efectividad del producto y tratamiento aplicados a nivel comercial y asegurando la persistencia de la inhibición por un periodo mínimo de seis meses. El tratamiento deberá ser realizado por empresas aprobadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en instalaciones acondicionadas para ese fin.
- i).- Los envíos deberán estar acompañados de un certificado sanitario que indique que se encuentran libres de plagas cuarentenarias de riesgo medio.
- j).- Los embarques de tubérculos de papa estarán sujetos a trazabilidad (rastreadabilidad) hasta la planta de empaque y del sitio de producción el cual son originarias.

Así también, deberán incluirse las medidas fitosanitarias para mitigar las plagas cuarentenarias de riesgo bajo siguientes:

- k).- Los envíos deberán estar acompañados de un certificado sanitario que indique que se encuentran libres de plagas cuarentenarias de ese riesgo.
- l).- Los embarques de tubérculo de papa, únicamente podrán ingresar por los puntos de ingreso determinados en el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en materia de sanidad vegetal, en donde serán inspeccionados por personal oficial de dicha Secretaría y tomarán una muestra para diagnóstico fitosanitario, con cargo al interesado.

4.- Las autoridades responsables, en caso de que emitan un nuevo acuerdo de mitigación, deberán tomar en cuenta de manera preponderante la opinión del Grupo Técnico del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) realizada en la reunión de trabajo celebrada a las diez horas del diecisiete de febrero de dos mil catorce [...]

5.- En esas condiciones, hasta en tanto se emita nuevo acuerdo, se deberán aplicar las disposiciones y los procedimientos previstos en el "Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha siete de febrero del año dos mil doce, de conformidad con el artículo Segundo Transitorio del “AVISO de cancelación de la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996, por la que se establece la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa, publicada el 13 de febrero de 1996.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de marzo e dos mil catorce.

10. En la sentencia, el juez de Distrito inició dando respuesta a las causales de improcedencia invocadas por las terceras interesadas al siguiente tenor:

- a) Falta de legitimación procesal por falta de agravio: El juzgador estimó acreditado el interés legítimo de la parte quejosa para acudir al juicio de amparo debido a su situación especial dentro del ordenamiento jurídico, derivado de que busca evitar una catástrofe agropecuaria que generaría una dependencia alimentaria de un país extranjero respecto de un producto en el que México es autosuficiente, productivo y exitoso. Afirmó que los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, a la alimentación, al desarrollo sustentable o a la salud, no se afectarían de manera exclusiva en esa persona moral, ni en las personas físicas que la integran, ni en los trabajadores que dependen de dichas personas morales; la afectación del derecho humano puede ser de tal magnitud que impacte en toda nuestra sociedad.
- b) Personas morales no pueden ser titulares de derechos humanos: En virtud del objeto social de las personas morales quejasas, éstas se encuentran en una posición especial frente al derecho a la alimentación por participar dentro de la cadena productiva para garantizar la eficiente prestación del derecho, es decir, son copartícipes del Estado mexicano en la plena eficacia de dicho derecho colectivo y guardan una relación de interdependencia con los actos del Estado para permitirles su prestación adecuada. En virtud de idénticas condiciones, también son corresponsables de los derechos fundamentales a la salud y a un medio ambiente sano.

c) Principio de relatividad: En su sentencia, el juez de Distrito determinó que al haber quedado justificada la existencia de un interés legítimo en defensa de derechos humanos de carácter colectivo es incensario abordar este punto.

11. Ya en el estudio de fondo, el juez de distrito aclaró que el “Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa para los Estados Unidos Mexicanos”, y el “Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis, precisamente en los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio, establecen las mismas medidas fitosanitarias para importación de tubérculo papa.
12. Destacó los principios precautorios y de prevención en materia ambiental. Sobre el primero, precisó que no requiere que exista daño para actuar ni tampoco que esté plenamente acreditado que la actividad ocasionará el daño, sino que se anticipa al evento dañino; mientras que el segundo requiere la demostración plena de las consecuencias dañinas que una actividad pueda generar para que se obligue a la autoridad a actuar. Con base en lo anterior, ubicó la litis constitucional en la siguiente interrogante: ¿Las medidas fitosanitarias adoptadas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal son suficientes para contener a un nivel adecuado la entrada de plagas cuarentenarias a territorio nacional?
13. En el caso, estimó que no se acreditó el cumplimiento al procedimiento establecido en la Norma Internacional para Medida Fitosanitaria (NIMF) No. 14 sobre el procedimiento para establecer medidas con soporte en un enfoque de sistemas. A pesar de ello, valoró las medidas establecidas por el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo bajo un enfoque de sistemas, y así, concluyó que las medidas son inadecuadas para prevenir y evitar la introducción de plagas cuarentenarias. En su sentencia, el juez realizó el

siguiente análisis de las medidas establecidas para contener a mitigar el riesgo de dispersión.

- a) Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas: El juez concluyó que la calidad de las semillas no tiene relevancia alguna. Esta medida no sirve para controlar la dispersión de plagas cuarentenarias provenientes del extranjero; máxime que no se pretende importar semilla de papa para cultivo sino para consumo o procesamiento.

Las plagas cuarentenarias de la papa se pueden esparcir en el campo, no obstante que la semilla esté certificada e inclusive sin dispersores de plagas, dado que el equipo de labranza, el agua de riego genera la dispersión de partículas de suelo por aire conteniendo esporas de hongos; así también ocurre diseminación de patógenos que causan enfermedades cuarentenarias en calzados de los trabajadores de campo, al igual que en las llantas de la maquinaria agrícola procedente de los lotes infectados.

- b) Las instalaciones de empaque estén aprobadas por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria: El hecho de que existan empaques que cumplan altos estándares de calidad en los Estados Unidos de América no significa que estén diseñados para la detección de plagas en esas papas con objeto de evitar su propagación, pues no existe un documento científico que respalde esa información porque su propósito es cuidar la uniformidad del producto, su peso, protección adecuada y embalaje. Asimismo, no existe una norma internacional de medidas fitosanitarias acordadas para aprobar las instalaciones de empaque para manejar los riesgos de las plagas cuarentenarias, por tanto, su aprobación es discrecional y arbitraria. No existen requisitos y condiciones para la aprobación que puedan ser verificadas por inspectores mexicanos a fin de asegurar la mitigación del riesgo de las

plagas cuarentenarias. Lo anterior, máxime que desde la entrada en vigor del protocolo para la exportación de papa fresca de los Estados Unidos a México se han encontrado en más de novecientas ocasiones las plagas cuarentenarias declaradas como ausentes y que fueron motivo de rechazo.

- c) Los envíos de papa deben estar lavados y encontrarse libres de suelo: Esta medida es adecuada para la prevención de dispersión de plagas potenciales que se encuentren adheridas al suelo, pero insuficiente para eliminar las plagas que se ubiquen en la corteza o en el interior del tubérculo. De esa manera, partiendo de la premisa consistente en que las papas deben ser lavadas antes de su importación, surge una situación compleja en ese aspecto, habida cuenta que solamente serán lavadas las papas destinadas para la venta al público en general, mas no así las que vayan a ser destinadas para la industria. Ahora, si bien las papas para la industria son lavadas en la fábrica que las procese, no menos cierto es que el suelo y los residuos provenientes del extranjero se mezclarán con el medio ambiente nacional y potencialmente generarán un foco de infección que resulta intolerable. En consecuencia, se estima que los tubérculos de papas que se importan a México deben ser lavadas y libres de suelo, pero que ello no elimina el riesgo de plagas cuarentenarias, dado que la mayoría de éstas se encuentran dentro de la papa; por tanto, el lavado sólo podría contribuir a reducir la cantidad de suelo adherido al tubérculo si se aplica impecablemente y con ello disminuir la presencia de algunas plagas que se transportan en el suelo pero no aquellas que están al interior del tubérculo.

El lavado de tubérculos, aunado con la presentación de un certificado de exportación expedido por el país de origen y la inspección física en el punto de ingreso por la autoridad del país importador no se consideran mecanismos efectivos que mitiguen de manera eficiente la dispersión de plagas provenientes del país importador, dado que la mayoría de las

plagas cuarentenarias se encuentran dentro de la papa y la SAGARPA permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de las pruebas de laboratorio para las plagas cuarentenarias.

En el caso de que el tubérculo de papa o el suelo se encuentren contaminados pueden ser un medio de dispersión de plagas, siempre y cuando se destinen al cultivo; sin embargo, el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo no señalan los mecanismos adoptados para controlar que las papas importadas no se destinen para el cultivo, tampoco se advierte que Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) haya publicado la eficacia de dicha medida, ni los mecanismos para controlar que la papa no sea extraída y ser utilizada para el cultivo.

- d) La papa fresca para consumo exportada a México deberá ser tratada con un inhibidor de la brotación: El inhibidor es un producto químico que se fabrica a base de clorprofan, conformado por isopropílico, clorofenil y carbonato. Atendiendo al acuerdo de mitigación reclamado, en el mayor de los extremos se estaría ante una papa que lleva almacenada más de cinco meses y tendrá de tres a cinco exposiciones al inhibidor, el cual es un producto químico que en cantidades altas representaría un potencial riesgo para la salud humana por ser un producto cancerígeno. En ese sentido, precisó que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) no tiene ningún producto químico autorizado para inhibir la brotación en papa para consumo; además de la falta de análisis de riesgo en México y de su cuestionable efectividad para evitar la brotación de la papa, es de alta importancia considerar el riesgo a la salud humana por el consumo de papa tratada y con residuos de este químico.

Señala que, en todo caso, correspondía al Estado mexicano justificar que la alta exposición al inhibidor de crecimiento no genera ningún riesgo para los consumidores, dado que la alta exposición a la que serán sometidas las papas que ingresen a territorio nacional. Por tanto, se debió establecer los productos, efectividad, dosis, tiempo y procedimientos de los inhibidores de la germinación para que las autoridades mexicanas estuvieran en posibilidad de verificar su efectividad; máxime que, en la actualidad, no existe en ningún producto registrado y autorizado en México para inhibir la germinación de los tubérculos de papa, tal como se advierte el documento elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas.

- e) Rastreabilidad del producto: No constituye una medida tendente a mitigar plaga alguna, dado que es una acción de seguimiento al producto una vez detectada algún tipo de contingencia, es decir, cuando ya esté contaminando el campo para investigar el lugar de dónde provino esa plaga. Inclusive, el rastreo del producto es incompleto porque culmina en el empaque y no en el campo de cultivo de donde proviene, lo que genera que se desconozca el origen de la plaga.
  
- f) Los envíos están inspeccionados y certificados por servidores públicos autorizados: Se pone toda la confianza en un funcionario extranjero que velará por la fitosanidad del suelo mexicano, lo cual es poco fiable en atención a que ambos países producen el mismo producto y, por tanto, son competidores económicos. En todo caso, el cuidado, protección y verificación de las papas debe corresponder exclusivamente a funcionarios comprometidos con la integridad de nuestro suelo. Se destaca que la inspección y certificación que realizan los funcionarios de Estados Unidos sólo consideran seis plagas de las cuarenta y tres presentes en ese país y ausentes en México, como lo fue oficializado por SENASICA y documentado en el Análisis de Riesgo de Plagas.

- g) Los envíos estén en paquetes de veinte libras o menos y etiquetados con la leyenda “Este producto no debe ser utilizado para siembra”: La medida no reduce el riesgo de que en las centrales de abastos y otros centros de distribución de tubérculos se vendan a granel –como ya se certificó– y se desvíen a la siembra, pues en México no existe cultura o conocimiento sobre el impacto fitosanitario que tiene el vender los tubérculos de papa con el propósito de siembra; además, las etiquetas o leyendas son fácilmente desprendibles por las personas que encausan los tubérculos para dichos propósitos. Esto se resolvió con base en el análisis de riesgo de plagas par a la importación de tubérculos de papa a México, expedido por la SAGARPA.
- h) Que los destinos de los envíos más allá del kilómetro veintiséis de la línea fronteriza estén limitados a municipios de una población superior a cien mil habitantes: Esta medida no mitiga el riesgo porque las ciudades que concentran a los productores de papa cuentan con más de cien mil habitantes; de ahí que la medida en cuestión no constituye ninguna medida fitosanitaria y el hecho de que las instrucciones contenidas en las bolsas de papa se encuentren escritas en inglés hacen más inoperante la medida de que se trate. Lo anterior se corrobora con la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de la cual se advierte que existen ciento diecisiete poblaciones que tienen más de cien mil habitantes que tienen dentro de sus actividades a la agricultura. Asimismo, la mayoría de las ciudades con poblaciones superiores a cien mil habitantes y que están ubicadas en estados productores de papa tienen en su periferia una gran cantidad de rancherías que se dedican a la agricultura y que se proveen en la cantidad de los insumos y bienes que requieren para esta actividad. Con independencia de lo anterior, se señala que en el acuerdo no se especifican los mecanismos que la SENASICA utilizaría para controlar y asegurar que las papas importadas no salieran de las poblaciones mayores de cien mil habitantes.

- i) Papa fresca para procesamiento: No existe medida fitosanitaria alguna que se les aplique para evitar la introducción y dispersión de plagas cuarentenarias porque se incorporan a granel en los vehículos utilizados para transportarlas, las papas no son lavadas y todo el proceso descrito por la autoridad responsable se realiza en la fábrica. Este riesgo no es tolerable para ningún país y resulta violatorio de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado a la alimentación y desarrollo sustentable. Lo anterior, máxime que en el acuerdo de mitigación y el plan Operacional para la Exportación de Papa fresca para su consumo o procesamiento de Estados Unidos a México no se justifica por qué no se deberían tomar en consideración ninguna medida fitosanitaria.

Además, destaca que, en las industrias procesadoras de la papa fresca, por lo general, no se procesa al 100% la materia prima recibida; esto es, habrá tubérculos que no reúnan los requisitos de calidad necesarios y esos se desecharán. Sin embargo, el acuerdo de mitigación y del plan de trabajo no se advierte qué hacer con dichos desechos y éstos pueden convertirse en fuentes de plagas cuarentenarias.

14. Así, el Juez de Distrito concluyó que la teoría del enfoque de sistemas contenido en el Reglamento impugnado, aun operando de manera impecable, no mitiga el riesgo de dispersión de plagas de las papas provenientes del extranjero, puesto que las medidas propuestas no constituyen medidas fitosanitarias que puedan cumplir con la función para la cual fueron creadas. Ello, pues dan un trato similar a todas las plagas, aun cuando algunas son aéreas y otras terrestres, unas provienen de insectos y otras de virus y hay de altísimo riesgo, riesgo medio y riesgo bajo; y, también, porque se eliminaron del catálogo de medidas la procedencia de áreas certificadas como libres de plagas y la irradiación.

15. El juez de Distrito concluye que la justificación para evitar el establecimiento de áreas libres de plagas deriva de una interpretación errónea de un acuerdo comercial firmado por México, en el que se establece que los miembros evitarán distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que consideren adecuados, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. En ese sentido, según la autoridad responsable, incluir zonas libres de plagas genera un trato discriminatorio encubierto al comercio internacional. El juez no estimó acertado dicho razonamiento porque esta medida es reconocida como efectiva para el control de plagas por parte de las comunidades científicas internacionales y además, el Tratado de Libre Comercio y el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias de la Organización Mundial de Comercio permiten a cada país adoptar o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria para la protección de la vida, salud humana, animal o vegetal, en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional. En ese orden de ideas, se destaca que Estados Unidos sí exige a México el cumplimiento de la medida de área libre de plagas para productos como el aguacate, mango y otros frutos para poder entrar a su territorio. Por otro lado, de conformidad con el análisis de riesgo de plagas realizado por la SAGARPA, la medida estaría justificada porque se advierte la existencia de al menos cuarenta y tres plagas de papa de Estados Unidos que no están presentes en México.
  
16. El artículo 54 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal prevé que las medidas de mitigación fitosanitarias podrán basarse en recomendaciones internacionales sin tomar en cuenta la evidencia económica, por tanto, es evidente que el Reglamento es contrario a lo que establece la Ley Federal de sanidad Vegetal y, en consecuencia, se vulnera el principio de reserva de ley porque el Ejecutivo Federal al emitir el Reglamento impugnado fue más allá de lo establecido a la Ley.

17. En otro orden de ideas, señala que no existe necesidad de importar papas al territorio mexicano, en atención a que la producción nacional permite satisfacer la demanda de la población, por tanto, la escasez a la que se alude como fundamento para la apertura de la frontera, y la flexibilización de las medidas fitosanitarias, de acuerdo con la documentación aportada al expediente, carece de sustento técnico que lo avale, porque con las medidas adoptadas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal se genera un riesgo inminente de que se cause desabasto, debido a la posibilidad de comprometer la sanidad vegetal de las papas en México, y la conservación de la biodiversidad agrícola por contaminación de suelo.
  
18. El Juzgado de Distrito afirma que el artículo noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal reclamado trasgrede el derecho a la alimentación del pueblo mexicano, en términos de lo previsto por el artículo 4° de la Constitución Federal, en relación con los numerales 3° del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte; 33, 34, inciso d), f), j) y n), 35 y 39, incisos a) y b), del Convenio sobre la Diversidad Biológica; XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 18, inciso c), de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social; 25, primer párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9° y 11 de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición; 11 del Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales; 11, apartado 2., y 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como los principios 1° a 5°, 11 y 15 de la Declaración del Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente.
  
19. Lo anterior, al constituir un riesgo de degradación de los suelos de cultivo mexicano, y en consecuencia, poner en peligro la disponibilidad del tubérculo, ya que las medidas adoptadas son inadecuadas para salvaguardar el suelo mexicano de una contaminación por nematodos,

bacterias y virus de los cuales se encuentra exento actualmente, asumiéndose injustificadamente el riesgo de contaminación de los suelos y la consecuente destrucción de la biodiversidad y recursos fitogenéticos que son esenciales para la alimentación y la agricultura en México. Esto es existe un riesgo alto de la pérdida de capacidad de los productores mexicanos para abastecer la oferta interna, debido a la posible contaminación del suelo del cultivo. Con la consecuencia lógica de una crisis alimentaria, que incidiría especialmente en los estratos más vulnerables del país, sin que el contexto actual de desarrollo económico y social logre justificarlo, toda vez que no se demostró una escasez del producto.

20. Para el juzgador de amparo el comercio de los productos agrícolas no es libre sino que está supeditado a los intereses de cada Nación, bajo esas condiciones cuidar la planta productiva mexicana en todo lo que tenga que ver con una producción de alimentos de primera necesidad es una cuestión de seguridad nacional, puesto que depender de otro país para alimentar a su pueblo es estratégicamente erróneo y, jurídicamente contrario a la soberanía nacional, al generar dependencia alimentaria de una potencia cuya política es hostil hacia el Estado Mexicano.
21. No es factible analizar el derecho a la alimentación y la dependencia alimentaria, sin tocar cuestiones de índole política internacional, pues el hecho de abrir mercados sin proteger al producto mexicano es violatorio de los artículos 4º y 39 de la Constitución Federal. Precisó que miles de productores mexicanos abastecen plenamente el consumo nacional y que los Estados Unidos, bajo ningún supuesto, permiten que ingrese papa mexicana a su país, lo que genera un trato insostenible y estratégicamente erróneo, al ocasionar la desaparición del sector productivo mexicano, bajo la bandera del libre comercio, sin considerar las consecuencias fitosanitarias y la pérdida de soberanía alimentaria de México.
22. En consecuencia, el Juzgado de Distrito concedió el amparo para el efecto de que las autoridades responsables no apliquen en perjuicio de los

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

quejosos los artículos declarados como inconstitucionales y a cualquier persona física o moral que pretenda importar papa a territorio nacional.

23. **Recurso de revisión \*\*\*\*\***. Inconforme con el fallo anterior, las terceras interesadas \*\*\*\*\*, así como \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, así como el Director General Jurídico del SENASICA, el Presidente de la República y la SAGARPA interpusieron recurso de revisión, de los cuales correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosegundo Circuito, órgano jurisdiccional que los admitió a trámite mediante auto de catorce de noviembre de dos mil diecisiete<sup>8</sup>.
24. **Reasunción de competencia 200/2017**. El once de diciembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por recibido el escrito suscrito por el autorizado de la parte quejosa, mediante el cual solicitó a la Primera Sala ejerciera la facultad de atracción o, en su caso, reasumiera su competencia originaria para conocer de los amparos en revisión señalados en párrafos anteriores<sup>9</sup>.
25. Posteriormente, en proveído de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, dictado por la Presidencia de esta Primera Sala, se hizo del conocimiento que, en sesión privada de esa misma fecha, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena decidió de oficio hacer suyo el escrito de solicitud de reasunción de los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosegundo Circuito. En ese mismo proveído se ordenó al Tribunal remitir las constancias del amparo en revisión referido<sup>10</sup>.
26. En proveído de ocho de julio de dos mil dieciséis<sup>11</sup>, se admitió a trámite la reasunción de competencia y se turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez

<sup>8</sup> Cuaderno del amparo en revisión 475/2017, fojas 101 a 105.

<sup>9</sup> Cuaderno de la reasunción de competencia 200/2017, fojas 2 a 18.

<sup>10</sup> *Ibidem*, foja 1440.

<sup>11</sup> *Ibidem*, hoja 143.

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

Ortiz Mena, a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente y finalmente, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho esta Primera Sala resolvió reasumir su competencia originaria.

27. **Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte.** El veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte registró el asunto bajo el número de amparo en revisión 109/2019 y lo turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto correspondiente. Finalmente, por acuerdo de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

### III. COMPETENCIA

28. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos Tercero y Decimocuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de mayo de dos mil trece, ya que se trata de un recurso de revisión, interpuesto en contra de la resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, cuyo conocimiento fue reasumido por esta Suprema Corte.

### IV. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

29. En atención a la diversidad de recursos presentados y que van a ser materia de análisis en la presente resolución, se procede a estudiar la oportunidad y legitimación de quien lo interpuso de cada uno por separado, con excepción

\*\*\*\*\* , ya que su representante legal presentó escrito de desistimiento del recurso de revisión debidamente ratificado ante este Alto Tribunal.

30. En efecto, el apoderado legal de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , presentó un escrito en el cual manifestó su deseo de desistirse del recurso de revisión en cuestión,<sup>12</sup> razón por la cual, el seis de noviembre de dos mil diecinueve el Presidente de esta Primera Sala requirió al apoderado legal de la tercera interesada para que dentro del término de tres días se constituyera a la Secretaria de Acuerdos de la Primera Sala a fin de ratificar su escrito de desistimiento.<sup>13</sup> Por tanto, el once de noviembre el representante legal de la tercera interesada ratificó su escrito de desistimiento ante el Actuario Judicial adscrita a la Secretaria de la Primera Sala.<sup>14</sup>
31. Atento a lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima procedente tener por desistida a la recurrente del medio de impugnación de que se trata.
32. Resulta aplicable a lo anterior la jurisprudencia 1ª./J. 67/99, sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 391 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, cuyo rubro es: **“REVISIÓN. DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE.”**<sup>15</sup>
33. Ahora bien, esta Sala estima que también debe desecharse los recursos de revisión presentados por quienes se ostentan como \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , ya que esta Primera Sala observa que no es dable reconocerles el carácter de terceros interesados, por las siguientes razones.

---

<sup>12</sup> Foja 325 del toca.

<sup>13</sup> Foja 327 del toca.

<sup>14</sup> Foja 331 del toca.

<sup>15</sup> Tesis: 1a./J. 67/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, p. 391, de rubro y texto: “REVISIÓN. DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE. Si en la tramitación del amparo en revisión, que se abre a petición de la parte que se considera agraviada por la sentencia, ésta desiste del recurso intentado en el toca, debe tenerse por desistida y declarar firme la sentencia recurrida.”

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

34. Aunque los quejosos señalaron como reclamados una pluralidad de actos, la cuestión efectivamente planteada se centra en el cuestionamiento de la validez de los artículos 54 y 55, en relación con el noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal el quince de julio de dos mil dieciséis.
35. Si bien es cierto que en la demanda de amparo también se impugnó el “Acuerdo que modifica el diverso que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya impartición está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, publicado el 3 de septiembre de 2012”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, esta Sala observa que tanto este acuerdo como los demás actos reclamados –vinculados con los eventuales actos de ejecución– no son impugnados en sus propios méritos, sino que se cuestionan en vía de consecuencia, con motivo de la emisión del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, por lo que la litis debe delimitarse al estudio del Reglamento señalado.
36. Por otra parte, de las constancias de autos no se observa que en el juicio de amparo se haya tenido como acto reclamado destacado a alguna resolución administrativa recaída a algún procedimiento administrativo, del cual las empresas señaladas hayan sido parte; ni tampoco se acredita que ellas hayan gestionado algunos de los actos de aplicación materia de la litis.
37. Por tanto, esta Sala observa que no puede reconocerse el carácter de tercero a las empresas recurrentes, quienes justamente acuden a esta instancia aduciendo que no se les reconoció debidamente ese carácter y, por tanto, no fueron notificadas de la sentencia recurriendo, solicitando en esta revisión que se reponga el procedimiento, para el efecto de que se les reconozca este carácter y, por tanto, puedan estar en condiciones de participar en el juicio de amparo.

38. Esta Sala estima que no debe reconocerse el carácter de terceras interesadas a las referidas personas morales, toda vez que el artículo 5, fracción III, inciso a) de la Ley de Amparo define al tercero interesado como la persona que “haya gestionado el acto reclamado o tenga un interés jurídico en que subsista”, siendo ésta la hipótesis que se podría actualizar en un amparo indirecto.<sup>16</sup>
39. Como se ha sostenido en diversos precedentes, en los juicios de amparo indirecto contra normas generales –como en este caso– la relación procesal se entabla entre el quejoso y las autoridades emisoras de las normas, sin que pueda reconocerse el carácter de terceros interesados a aquellas otras que pudieran resentir alguna afectación con la inconstitucionalidad de dichas normas, ya que no existe un interés jurídico de los ciudadanos a la conservación de las normas. Además de que es criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, vinculante para esta Sala, que en amparo indirecto no es viable ampliar la integración de la relación procesal para incluir a terceros mediante la figura del interés legítimo, ya que el requisito legal es preciso es delimitarlo para aquellos que cuentan con interés jurídico.
40. Este criterio lo sostuvo el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 306/2018 en sesión del veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, del cual derivó la jurisprudencia, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. NO PUEDE ADUCIRSE**

---

<sup>16</sup> Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo:

[...]

III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

- a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;
- b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;
- c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;
- d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;
- e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

**PARA IDENTIFICAR AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO.”<sup>17</sup>**

41. Por tanto, al tratarse de un juicio de amparo indirecto promovido en contra de un reglamento federal debe desestimarse la pretensión de las recurrentes de reconocerles el carácter de terceras interesadas, por lo que sus recursos de revisión deben desecharse.
42. **Autoridades responsables.** Por su parte, las diversas autoridades responsables interpusieron varios recursos de revisión, para lo cual cuentan con la legitimación necesaria en términos del artículo 87, primer párrafo de la Ley de Amparo. En cuanto a la oportunidad, se hace el siguiente análisis:
- El interpuesto a nombre del Director General Jurídico de SENASICA se presentó en tiempo y forma, pues se interpuso dentro de los diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo. Esto, ya que la ejecutoria les fue notificada once de agosto de dos mil diecisiete, por lo que le plazo corrió del lunes catorce al viernes veinticinco, ambos de agosto de dos mil diecisiete; por tanto, si el recurso se presentó el jueves veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, resulta que es oportuno.
  - El interpuesto a nombre del Director General Adjunto de lo Contencioso dependiente de la Oficina del Abogado General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, quien acude en representación dicha secretaría y del Presidente de la República, se presentó en tiempo y forma, pues se interpuso dentro de los diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo. Esto, ya que la ejecutoria le fue notificada quince de agosto de dos mil diecisiete, por lo que le plazo corrió del jueves diecisiete al martes veintinueve, ambos de agosto de dos mil diecisiete; por tanto, si el recurso se

---

<sup>17</sup> Tesis de jurisprudencia 17/2019, visible en la página 9 del Libro 74 (enero de 2020), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

presentó el jueves veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, resulta que es oportuno.

43. Ahora bien, debe precisarse que el artículo 87 de la Ley de Amparo establece que “[l]as autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.”
44. En el caso, ciertamente debe reconocerse legitimación procesal a ambas autoridades, ya que al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se atribuyeron actos reclamados, en ejecución del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, por lo que puede acudir a esta instancia a defender su constitucionalidad; mientras que el Presidente de la República tiene legitimación procesal para defender la constitucionalidad de los artículo 54, 55 y noveno transitorio del mencionado Reglamento.
45. Sin embargo, en atención a la legitimación procesal delimitada que tienen las autoridades responsables, esta Sala debe precisar desde ahora que al evaluar la validez del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal sólo se responderán los argumentos del Presidente de la República, por sólo corresponder a dicha autoridad la emisión de ese acto reclamado.

### V. ESTUDIO DE FONDO

46. La materia de la presente revisión se integra con los conceptos de agravio de las partes recurrentes, cuyos argumentos se sintetizarán conforme se vayan contestando temáticamente.

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

47. Conforme a los antecedentes relatados, debe recordarse que la sentencia recurrida determinó la procedencia del juicio de amparo y en el fondo se concedió la protección constitucional en contra del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal. Así, el estudio de esta Sala se divide en dos apartados, cada uno con las siguientes preguntas ¿Es procedente el presente juicio de amparo? Y de superarse esta interrogante ¿Son constitucionales los 54, 55 y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal?
48. Esta Sala concluirá que debe contestarse en sentido afirmativo la primera interrogante, por lo que, en este punto, debe confirmarse la sentencia recurrida, aunque con distintos argumentos; después, deberá contestarse igualmente en sentido positivo la segunda de las preguntas, por lo que, en este segundo punto, se revocará la sentencia recurrida y, por tanto, se negará la protección constitucional en contra de los actos reclamados.

### PROCEDENCIA

49. En los escritos de revisión, los recurrentes formulan con semejanza los siguientes argumentos.
50. No debió tenerse por acreditado el interés legítimo de los quejosos, ya que no se demostró que las normas impugnadas generaran una afectación real y actual a su esfera jurídica; en oposición, en la sentencia se tuvo por suficiente para su demostración un argumento hipotético y conjetural, como es el relativo a qué pasaría si las medidas reglamentarias fueran ineficientes, lo cual es jurídicamente inviable, ya que la legislación de la materia contiene dispositivos para evitar cualquier escenario catastrófico visualizado por el juez.
51. La sentencia es ilegal, ya que la concesión del amparo vulnera el principio de relatividad, ya que estableció un efecto *erga omnes*, al determinar la derogación de los preceptos del Reglamento impugnado, además de ordenar

a las autoridades responsables realizar actos con efectos generales, tales como legislar en la materia, sin especificar qué autoridad debe hacerlo. Se cita en apoyo de este argumento la jurisprudencia 36/2012 de la Segunda Sala, de rubro **“IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD.”**

52. La sentencia recurrida actualiza una violación al principio de división de poderes, ya que el juez de Distrito se sustituyó en la Administración Pública Federal, y determinó por sí mismo las disposiciones para prevenir, controlar y combatir plagas que afectan a la agricultura. Así, en lugar de limitarse a amparar a la quejosa, ordenando la inaplicación para el caso concreto de las normas impugnadas, se procedió a establecer medidas generales en la materia fitosanitaria.
53. Pues bien, como se observa, los recurrentes sostienen que la sentencia recurrida es irregular, ya que, contra lo concluido por el juez de Distrito, los quejosos no demostraron tener interés legítimo, además de que la concesión del amparo se otorgó con vulneración del principio de relatividad, ambas razones que la jurisprudencia de esta Suprema Corte califica como suficientes para sobreseer en un juicio de amparo.
54. Ambos planteamientos son infundados, por lo que debe confirmarse la sentencia recurrida, aunque por razones distintas.
55. **Interés legítimo.** Aunque los quejosos señalaron como reclamados una pluralidad de actos, como ya se había adelantado, la cuestión efectivamente planteada se centra en el cuestionamiento de la validez de los artículos 54 y 55, en relación con el noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal el quince de julio de dos mil dieciséis.

56. Debe reiterarse que si bien es cierto que en la demanda de amparo también se impugnó el “Acuerdo que modifica el diverso que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya impartición está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, publicado el 3 de septiembre de 2012”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, esta Sala observa que tanto este acuerdo como los demás actos reclamados –vinculados con los eventuales actos de ejecución– no son impugnados en sus propios méritos, sino que se cuestionan en vía de consecuencia, por lo que la litis debe delimitarse al estudio del Reglamento señalado.

57. Así, para efectos de determinar si fue correcta la determinación de la sentencia recurrida de tener por acreditado el interés legítimo de los quejosos, debe precisarse el contenido de los preceptos impugnados, los cuales forman un circuito normativo, por remisión del artículo noveno transitorio, el cual establece lo siguiente:

**NOVENO.** En tanto la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emite los requisitos fitosanitarios específicos correspondientes para la importación de tubérculos de papa para consumo y procesamiento, se aplicará lo dispuesto en el artículo 55, apartado A, fracciones XX a XXXI del presente Reglamento, además de las siguientes:

58. Como se observa, el precepto reglamentario establece los requisitos fitosanitarios de importación de tubérculos de papa para consumo y procesamientos, cuyo valor aplicativo se mantendrá hasta en tanto que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emita otros diversos. El artículo noveno transitorio contiene las siguientes ocho distintas medidas aplicables como requisitos para la referida importación.

I. El Embarque será producido comercialmente a partir de semillas certificadas, para ello se deberá proporcionar en los Puntos de Entrada del país una copia de la declaración basada en las declaraciones de los productores y documentos de apoyo que se haya presentado a la autoridad fitosanitaria del País de Origen, misma que deberá indicar que las papas en el

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificada;

II. Los Embarques estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos;

III. Las especificaciones para el cumplimiento de las Medidas Fitosanitarias a que se refiere este transitorio, incluyendo la lista de Plagas Cuarentenarias específicas se establecerá en un Plan de Trabajo Binacional suscrito entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y la autoridad fitosanitaria competente del País de Origen;

IV. Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para importar a México siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos señalados para las papas frescas para consumo con las excepciones siguientes:

- a) Los Embarques no requieren estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kg. o menos;
- b) Los Embarques no requieren Tratamiento con el inhibidor de la germinación, y
- c) Los Embarques no requieren ser lavados pero deben estar libres de suelo.

Además, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial a fin de asegurar el destino final del producto;

V. Los destinos de los Embarques más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y Ciudad de México de una población superior a 100,000 habitantes;

VI. Las papas deben ser lavadas y recibir un Tratamiento para inhibir la germinación, para estos efectos, además se deberá realizar lo siguiente:

- a) Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto;
- b) Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque;
- c) Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque, y
- d) Una aplicación final del inhibidor de la germinación se realizará después que las papas han sido lavadas. El importador deberá presentar al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria copia de la documentación comprobatoria que el exportador haya entregado al certificador, tales como, la declaración de productor y registros de la empacadora que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida;

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

VII. Para efectos de la Inspección, cinco papas de cada paquete se cortarán y se examinarán para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y

VIII. La certificación fitosanitaria que emita el País de Origen deberá avalar que los Embarques cumplen con las Inspecciones fitosanitarias correspondientes, así como con los requisitos fitosanitarios de importación, señalando en su declaración adicional el tipo de Plaga de la que se encuentra libre la mercancía; el área reglamentada para dicha Plaga o Plagas, de ser el caso, y que se cumple con el Plan de Trabajo Binacional a que se refiere la fracción III de este transitorio.

59. Adicionalmente, por remisión normativa, deben entenderse igualmente exigibles los requisitos de las fracciones XX a XXXI del apartado A del artículo 55 del mismo reglamento, las que consisten en las siguientes once medidas:

XX. Las instalaciones de empaque estarán aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen;

XXI. Los Embarques estarán lavados y deberán estar libres de suelo;

XXII. Los Embarques deberán recibir el Tratamiento para inhibir la germinación;

XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por los servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con los parámetros siguientes:

a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque;

b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y

c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;

XXIV. El etiquetado indique: "Este producto no debe ser utilizado para siembra";

XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;

XXVI. Los Embarques estén flejados o sellados al momento de la Inspección y permanezcan sellados hasta el destino final de la importación;

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

XXVII. Durante la temporada de la primera importación, el SENASICA llevará a cabo una visita de Inspección técnica para verificar el cumplimiento en el País de Origen;

XXVIII. Todos los transportes con los Embarques deberán estar sellados en el punto de Inspección y el número de sello deberá estar anotado en el Certificado Fitosanitario para la Importación. Los sellos no deben estar rotos en el País de Origen o de procedencia, excepto en los casos siguientes:

- a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y
- b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;

XXIX. En caso de detección de Plagas Reglamentadas:

- a) Los Embarques serán rechazados por detección de Plagas Reglamentadas interceptadas en la frontera. El SENASICA notificará y proporcionará la información adecuada para el rastreo;
- b) El SENASICA rastreará toda detección hasta el origen por medio del número de la empacadora asignado por el País de Origen;
- c) En caso de una segunda detección confirmada atribuida a una misma empacadora, el SENASICA tomará las Medidas Fitosanitarias adecuadas con base a los procedimientos y criterios elaborados en términos de lo que establezca el Plan de Trabajo Binacional correspondiente, y
- d) El SENASICA hará todo lo posible por consultar sobre cualquier intercepción utilizando protocolos mutuamente convenidos para la identificación de Plagas;

XXX. Para los casos señalados en la fracción anterior, se aplicarán los criterios siguientes:

- a) Si la investigación del SENASICA requiere que la empacadora identifique a los productores sospechosos, se tomará la información del empaque. Si la empacadora no puede identificar al productor sospechoso, la empacadora deberá ser suspendida del programa de importación para el resto de la temporada;
- b) En los casos donde la identificación del productor es requerida por el SENASICA y es proporcionada por la empacadora, el productor tendrá que identificar el campo donde fueron producidas. Si el productor no tiene la información disponible, el productor será suspendido del programa de importación por el resto de la temporada, y
- c) Cuando el productor puede identificar el campo donde fueron producidas, el campo y todos los cultivos de ese campo serán suspendidos del programa de importación por el resto de la temporada, y

XXXI. Los Embarques serán inspeccionados por personal del SENASICA en el Punto de Entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.

60. Finalmene, el artículo 54 del Reglamento impugnado establece lo siguiente:

**Artículo 54.** El establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas estarán basados en principios científicos o recomendaciones internacionales, mismas que deberán observar lo dispuesto en los instrumentos internacionales en materia de Sanidad Vegetal de los que México sea parte, así como en el Análisis de Riesgo de Plagas, el cual deberá considerar el Estatus Fitosanitario con información técnica actualizada que sea proporcionada por la autoridad fitosanitaria del País de Origen o del resultado del proceso documental del estudio de Análisis de Riesgo de Plagas que guarde la zona geográfica de origen o procedencia de las Mercancías Reguladas.

El procedimiento para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación lo establecerá el SENASICA sustentándose en evidencias, principios científicos, condiciones geográficas y biológicas, evaluaciones de Riesgo Fitosanitario asociados a la Mercancía Regulada, así como en el Análisis de Riesgo de Plagas y otros factores pertinentes.

Los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas se deberán de cumplir por los interesados en el Punto de Entrada al país y antes de iniciar el trámite de emisión del Certificado Fitosanitario para la Importación.

El SENASICA pondrá a disposición de los interesados, a través de su página de Internet, los requisitos fitosanitarios aplicables a las Mercancías Reguladas que se pretenden importar, en un módulo en internet, en un formato de fácil comprensión a los usuarios.

En caso de que los requisitos fitosanitarios para las Mercancías Reguladas que se pretendan importar no estén identificados, en los términos del párrafo anterior, el interesado para poder llevar a cabo su importación deberá obtener dichos requisitos mediante la solicitud de Hojas de Requisitos Fitosanitarios, a través del procedimiento que para tal efecto emita el SENASICA, en el que deberá incluir también el procedimiento para el establecimiento de los requisitos para la importación de Mercancías Reguladas con fines de investigación, producción o comercialización, tomando en consideración lo previsto en el párrafo segundo del presente artículo.

61. Pues bien, como se observa, las normas impugnadas establecen los requisitos fitosanitarios de importación de tubérculos de papa para consumo y procesamientos, cuyo valor aplicativo se mantendrá hasta que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emita otros requisitos, así como las condiciones de emisión de eventuales nuevas

medidas. Por tanto, quienes se ubican en el ámbito personal de validez de las normas son aquellas personas interesadas en realizar con éxito el referido proceso de importación.

62. Esta delimitación del ámbito personal de validez de las normas reglamentarias, efectivamente, como lo determinó el juez de Distrito, excluye a los quejosos como destinatarios, ya que éstos se ostentaron en el juicio, aportando pruebas de su dicho, como productores de papa en el territorio nacional.
63. En efecto, en esta instancia se tiene como premisa la conclusión del juez de Distrito –no combatida por los recurrentes– de que los quejosos se dedican a producir papa fresca para consumo humano en las múltiples variedades que se siembran y cosechan en el territorio nacional, y que éstos abastecen a la demanda interna para consumo humano, que se genera en el interior del país, con excepción de la franja fronteriza de veintiséis kilómetros colindantes con los Estados Unidos de Norteamérica.
64. Así, la pregunta que esta Sala debe responder es si la parte quejosa puede lograr acreditar interés legítimo para impugnar normas generales de las cuales no es destinataria, pregunta que debe responderse en sentido afirmativo, como lo hemos hecho en una diversidad de precedentes.
65. Esta Sala ha determinado que tratándose de interés legítimo, se entenderá que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurran en forma incondicionada, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación, lo que sucede cuando se constata la afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante de la parte quejosa con la mera entrada en vigor de la ley, es decir, una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico al quejoso.

66. Conforme a esta definición de interés legítimo, se ha aceptado que los quejosos no deben ser destinatarios directos de la ley impugnada, sino que es suficiente que sean terceros que resientan una afectación incondicionada, pues se requiere un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley.
67. Por tanto, las normas autoaplicativas, en el contexto del interés legítimo, sí requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos: a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante. En caso contrario, cuando se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno de estos escenarios de afectación, las normas serán heteroaplicativas.
68. Tiene aplicación la tesis de esta Primera Sala, de rubro: **“LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO.”**<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Tesis aislada CCLXXXII/2014, visible en la página 149 del Libro 8 (julio de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

69. Esta Primera Sala estima que se actualiza en el presente caso el interés legítimo de las quejas, conforme al referido estándar. Ello, ya que al tratarse de productores de papa en el territorio nacional es claro que su posición en el ordenamiento jurídico es diferenciada y que la emisión del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal genera una afectación incondicional a quienes se ubican en esa posición, a saber, la apertura al mercado de papa de productos de importación. En efecto, como lo alegan los quejosos desde su demanda de amparo, con las normas anteriores (ya abrogadas), los productores nacionales se beneficiaban de una prohibición genérica de importación del mismo producto que producen y comercializan, dado que no tenían la carga de competir con ningún importador, por lo que es claro que con la emisión del Reglamento, que permite dicha importación, se les sitúa en una situación de potencial afectación económica, que es objetiva, real y cualificada, beneficio que además se encuentra amparado por un derecho constitucional objetivo, como son las libertades económicas para participar en este mercado.
70. Esta Sala observa que los artículos noveno transitorio, 54 y 55 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal contienen reglas de naturaleza heteroaplicativa, ya que regulan los requisitos precisos de importación de tubérculo papa, por lo que su aplicación es condicionada, ya que se requiere de una petición de importación para que la autoridad aplique su contenido. Sin embargo, debe precisarse que esta estructura heteroaplicativa de los artículos se delimita a los destinatarios de las normas, no así para los terceros, como los quejosos, que respecto de dicho Reglamento ocupan una posición diferenciada en su calidad de productores de papa, ya que éstos sí resienten una afectación incondicionada desde el momento de su emisión: la apertura del mercado de papa a la importación.
71. Adicionalmente, esta Sala observa que los quejosos son beneficiarios de un servicio medio ambiental, como lo es la sanidad vegetal de sus productos primarios vegetales que se obtienen directamente de la integridad de los

agroecosistemas, servicios que podrían resultar afectados con la emisión de las normas impugnadas.

72. De acuerdo con la doctrina de esta Sala, para determinar si se actualiza el interés legítimo en materia ambiental, el juzgado sólo deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha de los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.
73. Como lo determinamos al resolver el amparo en revisión 307/2016, un ecosistema, entendido en términos generales, como un sistema de elementos vivos y no vivos que conforman una unidad funcional, brinda al ser humano diversos tipos de *servicios ambientales*. En efecto, se entiende por servicio ambiental aquellos beneficios que obtiene el hombre de los diversos ecosistemas, entre los que se incluyó a los relativos de los agroecosistemas, entendiendo por éstos aquellos que mantienen algunas funciones de la cuenca (filtración, control de flujo, protección parcial de los suelos); proporcionan hábitat para aves, polinizadores y organismos del suelo importantes para la agricultura; desarrollan la materia orgánica del suelo; fijan carbono; y proporcionan empleo.
74. Al respecto, esta Primera Sala ha establecido que quien alega un interés legítimo en materia ambiental se encuentra en una situación jurídica identificable, lo cual puede surgir de una relación específica con el objeto de protección que alega, como podría ser una regulación sectorial que le permite hacer valer una afectación a su esfera jurídica; en este caso, lo relevante es verificar la especial situación que la parte quejosa guarda con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales, cuya afectación le puede genera un agravio diferenciado.

75. Tienen aplicación las tesis de esta Sala, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL.”**<sup>19</sup> y **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS”**.<sup>20</sup>
76. Pues bien, esta Sala estima que la parte quejosa se ubica justamente en una posición jurídica diferenciada en su calidad de productora de papa, ya que, por la regulación sectorial, debe entenderse beneficiaria de un servicio medio ambiental del agroecosistema, del cual puede verse perjudicada con motivo de la emisión del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.
77. Para aplicar el referido estándar al presente caso deben tenerse en consideración que al acreditarse que los quejosos se dedican a la producción y comercialización de papa fresca, es claro que sus actividades son fitosanitarias, así definidas por el artículo 5 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como aquellas “vinculadas con la producción, industrialización, movilización o comercialización de vegetales, sus productos o subproductos o insumos, que realicen las personas físicas o morales sujetas a los procedimientos de certificación o verificación fitosanitarias previstos [en la ley].”
78. Por tanto, los quejosos son beneficiarios de un servicio medio ambiental, a saber, a producir productos vegetales primarios libre de contaminantes ajenos al ecosistema local (como podría ser una plaga exterior), definido contaminante por el propio artículo 5 de la referida legislación “como cualquier agente físico, químico, microbiológico, materia extraña u otras sustancias no añadidas intencionalmente a los vegetales que comprometen su aptitud de ser comestibles”, y plaga como “forma de vida vegetal o animal o agente patogénico, dañino o potencialmente dañino a los vegetales”. Estos servicios

---

<sup>19</sup> Tesis aislada CCXCI/2018, visible en la página 335 del Libro 61 (diciembre de 2018), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

<sup>20</sup> Tesis aislada CCXC/2018, visible en la página 335 del Libro 61 (diciembre de 2018), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

medioambientales se asocian a aquellos generados por los agroecosistemas, identificados al resolver el amparo en revisión 307/2016.

79. El mismo artículo 5 de la referida legislación define a las medidas fitosanitarias como las “establecidas en leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal para conservar y proteger a los vegetales, sus productos o subproductos de cualquier tipo de daño producido por las plagas que los afecten”
80. Por tanto, si los artículos 54, 55 y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal introducen nuevas medidas fitosanitarias aplicables a la importación de la papa, se sigue que las mismas pueden tener un impacto en el servicio medio ambiental del que son beneficiarios los quejosos, lo que es suficiente en sí mismo para tener por acreditado su interés legítimo.
81. Ahora bien, esta Sala observa que no obstante resultar infundado el planteamiento de los recurrentes en este punto, debe precisarse que les asiste razón al reprochar al juez de Distrito que su decisión de procedencia se haya basado en razones hipotéticas y conjeturales, pues la afectación en la que hizo basar el interés legítimo de los quejosos se reconstruyó a partir de supuestos hipotéticos remotos, cuya comprobación no es materia de este juicio.
82. En la sentencia recurrida, se observa que el juez concluyó que los quejosos tienen interés legítimo, “dado que en el muy probable caso de que el plan de mitigación plasmado en el artículo transitorio impugnado sea inoperante e insuficiente para mitigar el riesgo de dispersión de plagas, los directamente afectados serán: a) los agricultores quejosos; b) los agricultores que aun cuando no sean quejosos pierdan sus cosechas con motivo de la propagación de plagas; c) la población en general por el desabasto alimenticio que puede

ocasionar la propagación no controlada de plagas existentes en los Estados Unidos de Norteamérica o en otros países; y, d) la población mexicana en general, debido a la dependencia alimentaria respecto de un producto primario que forma parte de los alimentos que pueden evitar la hambruna y en general la desaparición de un sector estratégico, como es el sector agrícola que abastece y alimenta de papa a la mayor parte de nuestra población.”

83. Esta conclusión, reiterada en distintas partes de la sentencia recurrida, deben excluirse como parte de la motivación de esta decisión, ya que se basan en apreciaciones que esta Sala ha calificado como inadecuadas para la función de control constitucional. Así, se ha establecido que no corresponden a los jueces ni a las juezas evaluar la conveniencia de las leyes, ni especular sobre el éxito o fracaso de su implementación. Por ello, hemos determinado que “[e]l principio de división de poderes que inspira el requisito de parte agraviada obliga a los jueces a reconocer interés legítimo únicamente a la persona que acredite una afectación real en sentido cualitativo, pero también temporal, actual o inminente, nunca hipotético o conjetural”.<sup>21</sup>
84. El juez de Distrito realizó en su sentencia un ejercicio hipotético con el fin de determinar qué sucesión de actos se daría si el reglamento impugnado fracasaría, indentificando los graves perjuicios sobre la población en general, razonamientos que debe rechazarse en esta instancia y excluirse totalmente como motivación de esta decisión, ya que, como se ha determinado en diversos precedentes, “[p]or virtud del principio democrático, contenido en el artículo 40 constitucional y del principio de división de poderes, contenido en el artículo 49, debe concluirse que son los órganos democráticos los que deben resolver las inconformidades que son igualmente resentidas por toda la población.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Tesis aislada CLXXXII/2015 de esta Primera Sala, visible en la página 445 del Libro 18 (mayo de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURA O ABSTRACTA.”

<sup>22</sup> Tesis aislada CLXXXIV/2015 de esta Primera Sala, visible en la página 448 del Libro 18 (mayo de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro:

85. Para tener por acreditado el interés legítimo es suficiente con acreditar que los quejosos se ubican en una posición diferenciada, desde la cual resienten una afectación incondicional con motivo de la emisión del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y este extremo se ha colmado en el presente caso, siendo suficiente para confirmar el sentido de la sentencia recurrida, debiéndose excluir el resto de las argumentaciones hipotéticas y conjeturales desarrolladas en la sentencia recurrida.
86. **Relatividad de las sentencias de amparo.** Finalmente, debe responderse la semejante línea de argumentación formulada por los recurrentes, según la cual el juico de amparo es improcedente, dado que los efectos de la concesión de la protección constitucional violan el principio de relatividad de las sentencias.
87. El argumento de las recurrentes debe declararse infundado, aunque con base en razones distintas a las desarrolladas en la sentencia recurrida.
88. Para contestar este punto, esta Primera Sala estima necesario reiterar su doctrina en la materia.
89. En efecto, desde la reforma constitucional de junio de dos mil once, esta Primera Sala ha sostenido el criterio de que el principio de relatividad de las sentencias debe interpretarse a la luz de la introducción del interés legítimo y que la modalidad de efectos más expansivos en materia de derechos sociales, especialmente, por lo que se refiere a medio ambiente, no se presente como una causal de improcedencia.
90. Así, al resolver el amparo en revisión 323/2014 en sesión de once de marzo de dos mil quince, esta Sala construyó el criterio de que no es posible alegar la violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en

---

“INTERÉS LEGÍTIMO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AFECTACIÓN ALEGADA, DE RESULTAR EXISTENTE, SE EXTIENDA A LA POBLACIÓN EN GENERAL.”

el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es el de la educación, pues la aceptación de dicho interés genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando salgan de la esfera individual del quejoso, por lo que no sería exacto invocar la relatividad de las sentencias como causa de improcedencia del juicio, de conformidad con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva.

91. Así, buscar las herramientas jurídicas necesarias constituye una obligación para el órgano jurisdiccional de amparo, para que, una vez identificada la violación a los derechos humanos, su decisión pueda concretar sus efectos.
92. De la resolución de este asunto derivó la tesis de rubro, que ahora se reitera con valor aplicativo de precedente: **“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO”**.<sup>23</sup>
93. Posteriormente, al resolver el multicitado amparo en revisión 306/2017 en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, en un caso en el cual se otorgó el amparo por violaciones al derecho al medio ambiente, esta Primera Sala reiteró dicho criterio y abundó en la necesidad de adaptar el principio de relatividad a las necesidades de la nueva mecánica del juicio de amparo en relación con derechos difusos como el medio ambiente.

---

<sup>23</sup> Tesis aislada CLXXIV/2015, visible en la página 440 del Libro 18 (mayo de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO”.

94. En dicha ejecutoria se determinó que la especial configuración del derecho a un medio ambiente sano exige la flexibilización de los distintos principios del juicio de amparo a efecto de hacerlo un medio eficaz para su protección, directriz que impacta también en materia de efectos en tanto que, ante la concesión de la protección constitucional, la labor del Juez de Amparo debe estar encaminada fundamentalmente a la protección del medio ambiente ante el riesgo de su afectación y a la reparación integral del mismo ante al daño ocasionado, por lo que los efectos que se fijen deben satisfacer estos objetivos primordiales.
95. En dicho precedente se advirtió que uno de los principales problemas que enfrenta el juicio de amparo en materia ambiental es la tensión que naturalmente se genera entre el otorgamiento de la protección constitucional en materia ambiental y el principio de relatividad de las sentencias, pues generalmente dicha concesión trasciende a la figura del quejoso y beneficia a otras personas aun y cuando éstas no hubieran acudido a la vía constitucional.
96. Para solventar esta tensión –se determinó en este precedente– debe recordarse que a partir de dos mil once, nuestro juicio de amparo se transformó inspirado fundamentalmente en la necesidad de garantizar de manera efectiva el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, la cual ha conducido a esta Primera Sala –entre otras cosas- a la necesidad de *reinterpretar* el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener su interpretación tradicional –se dijo por esta Sala– frustra la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de *todos los derechos fundamentales*.
97. En este precedente se reiteró que uno de los cambios más importantes fue precisamente la introducción del interés legítimo para poder acudir al juicio de amparo, modificación que implicó la ampliación del espectro de protección de estos derechos, ante la posibilidad de someter a jurisdicción otro tipo de

intereses que anteriormente no estaban tutelados, como los colectivos y/o difusos, dentro los cuales se ubica el derecho humano al medio ambiente.

98. Así, desde la aprobación del referido precedente, esta Sala sostiene el criterio de que la especial configuración del derecho humano al medio ambiente obliga a reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita su tutela efectiva a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa. Esto porque si tanto el derecho al medio ambiente sano, como el principio de relatividad de las sentencias están expresamente reconocidos en la Constitución Federal, resulta que su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente.
99. Pues bien, con base en las anteriores consideraciones, esta Sala desestima como infundados los argumentos de las recurrentes, ya que su pretensión radica en que se sobresea en el presente juicio conforme a la doctrina aplicable a la Ley de Amparo abrogada, con lo que no puede coincidirse por las razones apuntadas, toda vez que la doctrina actualmente sostenida por esta Suprema Corte es opuesta a la defendida por las autoridades recurrentes.
100. Ahora, no obstante resultar infundados los argumentos de las recurrentes, esta Sala coincide con su aserto de que los jueces de Distrito deben ser respetuosos del principio de división de poderes al momento de determinar los efectos de una concesión de una protección constitucional, sin embargo, reconociendo lo acertado de este reproche, ello no puede llevar a revocar la sentencia y sobreseer en el juicio, sino a evaluar la corrección de los efectos otorgados en la sentencia recurrida y, en su caso, a modificarlos, lo que se haría eventualmente de llegarse a confirmar la sentencia recurrida en el fondo del asunto.

101. Pues bien, al haber resultado infundados los planteamientos de procedencia de los recurrentes, debe confirmarse en este punto la sentencia recurrida, aunque con distintas razones, por lo que al no existir otro tópico procesal que agotar, esta Sala procede a evaluar el fondo del asunto.

### **FONDO**

102. En este apartado, la pregunta a resolver es ¿Son constitucionales los 54, 55 y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal? Como se había anticipado, la respuesta de esta Sala es positiva a este interrogante, por lo que se debe revocar la sentencia recurrida.

103. En efecto, por corresponder a su defensa, en este apartado sólo se procederá a contestar los argumentos formulados por el Presidente de la República, quien en su recurso de revisión se opone a la sentencia recurrida, señalando que el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal es constitucional por las siguientes razones.

104. En primer lugar, señala que no es cierto que el Reglamento impugnado exceda lo determinado en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, en vulneración del principio de reserva de ley, ya que se trata de una reglamentación que se limita a proveer a la exacta aplicación de sus disposiciones.

105. Por otra parte, argumenta que conforme al principio de división de poderes y el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, el Poder Ejecutivo Federal está facultado para emitir normas reglamentarias de nivel inferior a las leyes. Así concluye “[e]n efecto, el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con base en la facultad reglamentaria que nuestra Máxima Norma le confiere, emitió el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, debidamente fundado y motivado, es decir, en el cuerpo del acuerdo se señalaron los conceptos legales aplicables a la materia y los supuestos que coinciden con la aplicación de dichos preceptos.”

106. Continúa el Presidente de la República en su argumentación y agrega que “[d]e esta manera, la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece lineamientos que han de regularse en términos de su Reglamento, es decir, dentro de este dispositivo se prevé la existencia del mismo, por lo tanto, dicho dispositivo reglamentario resulta indispensable para llevar a cabo una adecuada protección fitosanitaria y de reducción de riesgos de contaminación en los vegetales, de sus productos y subproductos en el país”.
107. También argumenta que el Reglamento no sólo se constriñe a recoger lo previsto en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, sino también debe ser armónico con lo dispuestos por los distintos organismos internacionales en materia fitosanitaria, entre los que destaca el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias del que México es parte como parte de la Organización Mundial de Comercio, en el que se establece que los estados partes tienen el derecho de tomar medidas sanitarias y fitosanitarias, “pero que éstas se deben aplicar en la medida necesaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o análogas.”
108. El Presidente de la República insiste en que los artículos del Reglamento impugnado deben reconocerse como válidos, ya que “en todo momento atendió a un ejercicio válido de potestad que permite establecer las medidas fitosanitarias suficientes en aras de prevalecer el orden público y el interés social, pues no debe generársele a la colectividad un daño o menoscabo, por salvaguardar el beneficio de un particular”
109. Finalmente, el Presidente de la República señala que la concesión del amparo es irregular, ya que no se observó que la emisión de las normas fitosanitarias cae en el ámbito de competencia exclusiva de la Administración Pública Federal, mientras que el amparo se otorgó mediante efectos que terminan

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

desplazando totalmente a la autoridad competentes, siendo que las autoridades fitosanitarias son aquellas que tienen a su alcance los elementos técnicos.

110. En este último punto, la autoridad recurrente se duele de que el juez de Distrito haya aplicado un escrutinio estricto sobre las normas impugnadas, ya que, en su opinión, “al realizar un escrutinio de carácter estricto de las medidas de mitigación contenidas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, pretende sustituir la función tanto del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como del Titular del Poder Ejecutivo en uso de la facultad reglamentaria que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción I, autoridades a quienes corresponde analizar los criterios y medidas que resultan necesarias para prevenir, controlar y combatir plagas que pudieran afectar a la agricultura en el territorio nacional.”
111. La autoridad recurrente agrega que “causa agravio la sentencia que se recurre, pues limita a las autoridades representadas a sujetarse a conclusiones que no son obligatorias, así como a un análisis de riesgo efectuado en el 2012, que no puede ya corresponder con la actualidad, dejando a la autoridad sin la posibilidad de realizar un nuevo análisis que pueda ajustarse a una realidad presente, en atención a la dinámica social para establecer las medidas de mitigación de plagas que resultan idóneas.”
112. Hasta aquí los argumentos del Presidente de la República, autoridad legitimada para defender en este recurso de revisión la validez del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.
113. El resto del presente apartado se dividirá de la siguiente manera: 1) se fijará el parámetro de control constitucional, 2) se determinarán los estándares de escrutinio constitucional y se seleccionará aquel aplicable al presente caso,

consistente en uno de deferencia a los órganos especializados y 3) finalmente, se evaluarán las normas impugnadas a la luz de lo expuesto.

### **Parámetro de control constitucional**

114. El parámetro de control constitucional se integra con tres contenidos constitucionales: por una parte, el principio de legalidad aplicable a los reglamentos, consagrado en el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal; conforme a este parámetro de control constitucional, esta Suprema Corte debe limitarse a evaluar si las normas reglamentarias impugnadas se ajustan a los sub-principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica a la ley, lo que delimita el ámbito de estudio de este problema constitucional, ya que no puede incluirse en este apartado el escrutinio de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el cual debe tenerse como una premisa dada; por tanto, el estudio de esta Corte se limitará a evaluar el margen de configuración acotado –aunque considerable– del Ejecutivo Federal para reglamentar una ley.
115. Una vez fijado el perímetro de la libertad configurativa acotada del Poder Ejecutivo conforme a su facultad reglamentaria, esta Sala incluye como parámetro de control material para evaluar el ejercicio de esa potestad de producción normativa, el derecho humano al medio ambiente, reconocido en el artículo 4º constitucional, el cual tiene distintas vertientes, siendo relevante para el presente caso aquel que protege los servicios medioambientales relacionados con los agroecosistemas, entendiendo por éstos aquellos que proporcionan hábitat para aves, polinizadores y organismos del suelo importantes para la agricultura; desarrollan la materia orgánica del suelo; fijan carbono; y proporcionan empleo.
116. El último contenido que servirá de parámetro de control constitucional es orgánico y se refiere a la estructura constitucional diseñada para asignar al Poder Ejecutivo poderes específicos para reglamentar requisitos de importación de productos agropecuarios de una manera que logre el equilibrio

de distintos fines constitucionales, como es la protección fitosanitaria, el comercio exterior y las relaciones internacionales, el cual se encuentra previsto en el artículo 131 constitucional. Este parámetro de control se suele identificar como la cláusula de comer exterior.

117. Véamos en que consiste cada uno de ellos, para posteriormente fijar el estándar de escrutinio aplicable.

118. **Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo.** El artículo 89, fracción I de la Constitución Federal establece lo siguiente:

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente de la República, son las siguientes:

I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

119. El enunciado constitucional transcrito da nacimiento a la facultad reglamentaria de la Administración Pública, que, siendo objeto de interpretación constitucional en un gran número de precedentes, ha sido confinada a límites precisos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

120. Subyacente a la facultad reglamentaria de la administración pública federal subsiste una concepción constitucional de distribución de poderes de producción normativa entre el legislador y el ejecutivo que claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa.

121. Así, el principio de división de poderes exige que el Poder Legislativo preserve su nómina de facultades legislativas al margen de la intervención de los otros poderes. Esto implica que sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto

configurador acordado por su jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas.

122. No obstante, el Pleno ha concluido que esto no quiere decir el legislativo monopolice por completo todas las posibilidades de creación de normas generales; sólo implica que las principales reglas del ordenamiento deriven de la voluntad democrática del legislador.<sup>24</sup>

123. Así, no pudiendo el reglamento más que ejecutar y desarrollar la ley, sin la cual no podría existir, la jurisprudencia de esta Suprema Corte ha establecido que la ley y el reglamento se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no sólo de la superioridad jerárquica de la ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico: los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

124. Según el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

[L]a facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ver tesis aislada CXXX/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 225 del Tomo XIV (agosto de 2001) del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO."

También ver la tesis aislada CXXIX/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 226 del Tomo XIV (agosto de 2001) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO."

<sup>25</sup> Tesis de jurisprudencia 79/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1067 del Tomo XXX (agosto de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su

125. En otras palabras, como lo ha señalado esta Primera Sala, “[e]l principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente su libertad personal y propiedad) prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.”<sup>26</sup>
126. Sobre estas bases, el Pleno ha concluido que la reglamentación del Ejecutivo tiene como parámetro constitucional principal —además de todas las normas constitucionales aplicables— los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, que obligar a verificar lo siguiente:

Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para

---

Gaceta, de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.”

<sup>26</sup> Tesis de jurisprudencia 122/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 122 del Tomo XXVI (septiembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.”

cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.<sup>27</sup>

127. En suma, los principios de reserva de ley y de supremacía jerárquica de la ley exigen dos tipos de consecuencias sobre los reglamentos del ejecutivo, a saber, que de acuerdo con el primero de los sub-principios, los reglamentos no aborden de manera innovadora ningún tópico material relevante, al corresponder en exclusiva su regulación a la fuente legal y por lo que respecta al segundo de los sub-principios, que el reglamento siempre esté precedido de una ley que se le limite a ejecutar y a desarrollar, de tal forma que, por regla general, no queda hablar de reglamentos autónomos.

128. **Derecho al medio ambiente.** El derecho a un medio ambiente sano está reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el ámbito internacional, en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también llamado "Protocolo de San Salvador", en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano) y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

129. Nuestra Constitución en su artículo 4º prevé el derecho al medio ambiente como un auténtico derecho humano; se reconoce<sup>28</sup> una específica y particular esfera de protección en favor de la persona, caracterizada por la salvaguarda

---

<sup>27</sup> Tesis de jurisprudencia 30/2007 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1515 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."

<sup>28</sup> Este elemento constituye una diferencia trascendental de nuestro sistema constitucional frente a la experiencia internacional, pues a excepción del Protocolo de San Salvador y de la Carta Africana de Derecho Humanos, el derecho humano al medio ambiente no se encuentra reconocido expresamente en los tratados internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Convenio Europeo, Convención Americana sobre Derechos Humanos.) Sin embargo, ante la importancia que representa el cuidado del medio ambiente, los órganos y Tribunales encargados de su interpretación y aplicación, han "enverdecido" la interpretación de otros derechos fundamentales sustantivos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la protección de la propiedad y el respeto al derecho a la vida privada y familiar, lo cual implica una tutela indirecta o "refleja" del derecho humano al medio ambiente. Sin embargo, la Constitución Mexicana sí reconoce expresamente este derecho como un derecho autónomo, lo que implica que la construcción y desarrollo de la doctrina constitucional mexicana sobre este tema, guarda ciertas notas particulares que esta circunstancia específica le imprime, ello sin demérito del diálogo y enriquecimiento que naturalmente existe y se recoge de la jurisprudencia internacional.

del entorno o medio ambiente en el que se desenvuelve, la cual exige la tutela más amplia de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal.<sup>29</sup>

130. Para esta Primera Sala, el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente en términos de nuestro texto constitucional es precisamente el “medio natural”, entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad.

131. Del contenido de este derecho humano se desprende la obligación de todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia de un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas. Tal mandato vincula tanto a los gobernados como a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar, en el marco de sus competencias, todas aquellas medidas necesarias para la protección del ambiente.<sup>30</sup>

132. Esta Sala ha determinado que el referido derecho humano es plenamente justiciable en sede de control constitucional. Esta conclusión se estableció al resolverse el citado amparo en revisión 307/2016. En dicho precedente, se trajo a colación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, lo que ha llevado a que múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconozcan el derecho al medio ambiente como un derecho en sí mismo, particularmente, el sistema interamericano de derecho humanos.

---

<sup>29</sup> En el ámbito internacional, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, establece lo siguiente:

Artículo 11

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

<sup>30</sup> Tesis aislada CCXLVIII/2017 de esta Primera Sala, visible en la página 411 del Libro 49 (diciembre de 2017), Tomo I del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONTENIDO.”

133. En este contexto, se aclaró que no hay duda de que otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente, sin embargo, la importancia de la protección de este derecho humano ha generado una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo; así el *carácter autónomo* del derecho humano al medio ambiente y, *su interdependencia* con otros derechos conlleva una serie de obligaciones ambientales para los Estados.<sup>31</sup>

134. Específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citando al Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador, ha precisado que esta prerrogativa conlleva cinco obligaciones correlativas para los Estados:

- Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
- Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;
- Promover la protección del medio ambiente;
- Promover la preservación del medio ambiente; y
- Promover el mejoramiento del medio ambiente.<sup>32</sup>

135. Es criterio de esta Sala que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.

136. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud,

---

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, párr. 55.

<sup>32</sup> *Íbidem*, párr. 60

la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos.

137. Así, esta Sala advirtió que es posible ubicar una primera etapa de evolución de esta materia en la que protegía al medio ambiente *indirectamente*, pues el propósito principal era salvaguardar la salud de las personas; una segunda etapa, en donde ya se reconoce al medio ambiente como un bien jurídico que debe ser protegido *en sí mismo*<sup>33</sup> y, finalmente, una tercera etapa caracterizada por el desarrollo sostenible<sup>34</sup>.

138. De lo anterior esta Sala concluye que el derecho humano al medio ambiente posee una *doble dimensión*: una primera que pudiéramos denominar objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.<sup>35</sup>

139. Lo anterior implica que en términos del artículo 4°, en relación con el diverso 1° constitucional, el Estado mexicano está obligado a garantizar *ambas dimensiones* del derecho al medio ambiente sano, o, lo que es lo mismo, a velar por una protección autónoma del medioambiente que no esté sujeta a la vulneración de *otros* derechos.

---

<sup>33</sup> Recientemente en la sentencia T-622/16 la Corte Constitucional de Colombia reconoció lo siguiente: *la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas.*

<sup>34</sup> Wieland Fernandini Patrick, *Introducción al Derecho Ambiental*, Perú, Fondo Editorial, 2017, pp. 20.

<sup>35</sup> Alonso García, María Consuelo, *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*, Colombia, Aranzadi, 2015, pp. 35.

140. El objetivo de este ámbito de tutela se centra en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como última ratio, a la sociedad en general.
141. Por otro lado, cabe advertir que el derecho humano al medio ambiente sano también se traduce en un principio rector de política pública pues el artículo 4º constitucional establece: “El Estado garantizará el respeto a este derecho”, en este sentido e interpretado en concordancia con el artículo 25 constitucional en relación con el desarrollo sustentable, resulta que estamos ante un principio constitucional de política pública.<sup>36</sup>
142. Finalmente, por lo que respecta a este parámetro de control, debe precisarse que las autoridades tienen una serie de obligaciones constitucionales derivadas de la justiciabilidad del derecho humano al medio ambiente, siendo una de ellas la de tomar las medidas positivas tendientes a proteger contra actos de agentes no estatales. Como lo ha establecido la Segunda Sala, con cuyo criterio esta Sala coincide, “el deber del Estado de ofrecer protección contra los abusos cometidos por agentes no estatales forma parte del fundamento mismo del régimen internacional de derechos humanos, y dicho deber exige que el Estado asuma una función esencial de regulación y arbitraje de las conductas de los particulares que afecten indebidamente el medio ambiente”.<sup>37</sup>
143. Por tanto, el derecho al medio ambiente es un derecho humano autónomo que no sólo protege la dimensión individual de la relación de las personas con su entorno, sino que también protege a los ecosistemas en sí mismos. Una de las obligaciones relevantes derivadas de este parámetro es la obligación de las

<sup>36</sup> Carmona Lara María Del Carmen, *Derechos del Medio Ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pp. 12.

<sup>37</sup> Tesis aislada III/2018 de la Segunda Sala, visible en la página 532 del Libro 50 (enero de 2018), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “DERECHOS HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES.”

autoridades de proteger al medio ambiente de actos de agentes no estatales, obligación que es relevante en el presente caso, toda vez que la materia del presente juicio de amparo son los artículos novenos transitorio, 54 y 55 del reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el cual se impugna al alegarse que no protegen al ecosistema agrario de los actos de agentes no estatales, como lo son los importadores de papa.

144. **Comercio exterior.** El último contenido de parámetro de control constitucional se encuentra en el artículo 131 y establece lo siguiente:

**Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

145. Como se observa, esta cláusula de comercio exterior establece distintas facultades en la materia y, en lo relevante para el presente caso, dispone que es facultad exclusiva de la Federación reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

146. Así, se establece que el Congreso de la Unión puede habilitar al Ejecutivo Federal a restringir y para prohibir importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

147. Este parámetro de control constitucional otorga una centralidad a las facultades del Poder Ejecutivo que no se observa en ningún otro ámbito constitucional, lo que se comprueba en lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución, al establecer que “[n]o podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”
148. Esta Suprema Corte ha resuelto una diversidad de precedentes relacionados con este parámetro de control constitucional, en todos los cuales se ha reconocido el amplio margen de apreciación del Poder Ejecutivo en la materia, cuyos poderes amplios de producción normativa, incluidos la emisión de reglamentos, se justifican para lograr lo que sería difícil obtener a través de otros procedimientos alternativos, a saber, la regulación eficiente y ágil del comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional u otro propósito similar.
149. Conforme a la doctrina de esta Corte, esta facultad “permite responder a las fluctuaciones del intercambio de bienes con otros países, de ahí que las facultades extraordinarias para legislar a cargo del Presidente de la República tienen como finalidad regular el comercio exterior (en lo particular) y la economía del país (en lo general).”<sup>38</sup>
150. Ahora bien, en lo relevante para el presente caso, debe traerse a colación el criterio de esta Sala, según el cual las facultades del Poder Ejecutivo consagradas en el artículo 131 constitucional no son ilimitadas, ya que existen

---

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo, la tesis aislada CXXXVI/2009 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 361 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “COMERCIO EXTERIOR. FINALIDAD DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL DERIVADAS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.”

principios sustantivos que permiten el control de su ejercicio. Uno de estos principios, entre otros, es el medio ambiente.<sup>39</sup> Sin embargo, la intersección de los tres parámetros de control –facultad reglamentaria, el derecho al medio ambiente y facultad de regulación en materia de comercio exterior– se hará en el siguiente apartado para efectos de fijar el estándar de escrutinio aplicable.

### **Estándar aplicable**

151. Esta Sala concluye que el estándar aplicable para evaluar la validez de normas reglamentarias emitidas por el Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 89, fracción I constitucional, cuya materialidad se refiera a medidas de comercio exterior, de las referidas en artículo 131 constitucional, con un impacto en el medio ambiente, debe constar de tres pasos:

- En primer lugar, debe verificarse que el reglamento se ajusta al principio de legalidad, es decir, que su contenido no vulnere los sub-principios de reserva de ley y subordinación jerárquica a la ley. Por el ámbito material especializado que supone la intersección del comercio exterior y protección al medio ambiente, la evaluación debe limitarse a verificar que el contenido reglamentario guarde una relación racional con la ley, ya que se trata de un ámbito en el que el principio de reserva de ley se encuentra en su menor expresión, lo que debe ser compatible con un margen de apreciación a favor del Ejecutivo para introducir medidas técnicas, conforme a racionalidades especializadas, propio del dinamismo de un fuente administrativa que busca afrontar con agilidad cambios en las condiciones económicas y ambientales y que, por tanto, pueda producir cambios normativas más rápidos que la fuente legislativa.

---

<sup>39</sup> Ver la tesis LXXXII/2005 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 500 del Tomo XXII (julio de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “COMERCIO EXTERIOR. LA POTESTAD LEGISLATIVA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN DELEGA AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN ESA MATERIA, NO ES ILIMITADA.”

- De superarse este primer paso, debe evaluarse el contenido de las normas impugnadas. De tratarse de reglas técnicas, cuya función sea positivizar procedimientos de naturaleza científica o cuyo propósito sea delegar en determinadas agencias de la Administración Pública competencias de esta misma naturaleza, con el fin de que sea éstas quienes determinen el resultado de algunas de las operaciones previstas en el artículo 131 constitucional, como es el tránsito o importación de efectos u objetos, su contenido debe sujetarse a un estándar de deferencia, conforme al cual obtendrán validez si no son arbitrarias o caprichosas. El estándar de deferencia llegará a su máximo grado cuando el contenido de las normas consideren a los intereses medio ambientales, como podría ser la sanidad vegetal, y el comercio exterior como parte de un procedimiento, cuyo propósito sea que las autoridades especializadas evalúen caso por caso el equilibrio óptimo de los beneficios y costos marginales de cada factor.
- En caso contrario, es decir, que las normas reglamentarias no contengan reglas o dispositivos de esta naturaleza técnica, ni deleguen en agencias especializadas las operaciones jurídicas relevantes, para considerar estos factores, el estándar será más exigente, pudiendo llegar a ser aplicable un estándar de escrutinio estricto si las medidas contenidas son totalmente indiferentes al impacto medio ambiental, es decir, cuando no reglamenten al medio ambiente como un factor jurídicamente relevante en la materia.

152. Como se observa, el referido estándar sirve para identificar dos tipos de normas reglamentarias: aquellas que buscan interiorizar insumos técnicos en la toma de decisión, estableciéndolos como factores a considerar para lograr un equilibrio de los bienes jurídicos en juego (medio ambiente y comercio exterior), en cuyo caso, el estándar de escrutinio debe ser laxo o deferente y aquellas otras normas que no reglamentan dichos factores técnicos sino que contengan decisiones de política pública, los cuales, frente a una afectación del medio ambiente, deben detonar un estándar más exigente.

153. Antes de acudir a evaluar los artículos impugnados con base en este estándar, esta Sala estima necesario fundamentar cada uno de los pasos del estándar fijado conforme al parámetro de control constitucional previamente identificado.
154. Por lo que respecta al primer paso del estándar, esta Sala retoma sus precedentes en materia de control judicial de los reglamentos, de los cuales destaca el amparo directo en revisión 3508/2013, resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce. En dicho precedente, se determinó que existen ciertas materias legislativas del ámbito federal, cuya reglamentación requiere de conocimientos técnicos o de racionalidades técnicas, para los cuales la Administración Pública cuenta con un mejor equipamiento institucional y en las cuales el principio de reserva de ley se modula de manera menos exigente.
155. De tratarse de estas materias, se determinó que debe que el Poder Legislativo es responsable de establecer las políticas públicas en sus líneas generales, mientras que debe entenderse delegado al Ejecutivo ciertos contenidos de naturaleza técnica, ya que éste tiene un mayor margen de configuración normativa para escoger entre distintos modelos regulatorios y cambiarlos conforme considere conveniente a la luz del cambio de las circunstancias. Por tanto, se concluyó que existen ciertos reglamentos de naturaleza técnica, que deben controlarse conforme a un estándar de razonabilidad por lo que respecta a su cumplimiento con el principio de legalidad.<sup>40</sup>
156. Por lo que respecta al segundo paso del estándar, esta Primera Sala retoma sus precedentes en los cuales se ha analizado el ejercicio de las facultades del Ejecutivo previstas en el artículo 131 constitucional en materia de control de importaciones, cuando busque proteger el medio ambiente. Se trata los amparos en revisión 192/2013, 154/2013 y 228/2013, resueltos el diez de julio

---

<sup>40</sup> Tesis aislada CCCXVIII/2014, de esta Primera Sala, visible en la página 588 del Libro 10 (septiembre de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “PRINCIPIO DE LEGALIDAD. MODULACIÓN APLICABLE A LA VERTIENTE SANCIONATORIA DEL MODELO DEL ESTADO REGULADOR.”

de dos mil trece. En estos precedentes, se determinó que la protección del medio ambiente es un objetivo legítimo del Estado Mexicano para establecer barreras técnicas a la importación, reconociendo que el Gobierno Federal, a través de las facultades del Poder Ejecutivo, puede “promover el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales”.<sup>41</sup>

157. En los referidos precedentes, esta Sala precisó que debe reconocerse una amplia deferencia al Poder Ejecutivo en la utilización de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales, por lo que el control constitucional debe ser laxo.

158. Al resolverse estos precedentes, esta Sala fue insistente en que el órgano jurisdiccional debe optar por un escrutinio no estricto, ya que no podría llegar al extremo de sustituirse en un órgano técnico para evaluar en el caso concreto si la medida corresponde a algún método científico o si su realización no es científicamente verificable.<sup>42</sup>

159. Ahora bien, cabe precisar que las facultades del Ejecutivo, por lo que respecta a su potestad reglamentaria, aplicada al parámetro de control constitucional recién identificado, no sólo abarca su prerrogativa de emitir reglamentos en sentido estricto, en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, sino que incluye todo el sistema de fuentes administrativas habilitadas a favor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo, Pesca y Alimentación en materia de sanidad vegetal. Como lo ha determinado la Segunda Sala, con cuyo criterio esta Sala coincide, estas distintas fuentes integre una unidad normativa dinámica, que debe apuntalarse como un

---

<sup>41</sup> Tesis aislada CCCXXII/2013 de esta Primera Sala, visible en la página 531 del Libro XXVI (noviembre de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

<sup>42</sup> Tesis aislada CCCXXIV/2013, visible en la página 528 del Libro XXVI (noviembre de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR A DIÉSEL Y CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE OPTAR POR UN ESCRUTINIO NO ESTRICTO PARA ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011.”

instrumento útil para abordar los problemas fitosanitarios con eficacia, algunas veces de manera urgente y otras con un dinamismo distinto.<sup>43</sup>

160. Finalmente, el último de los pasos del estándar se basa en la doctrina de esta Primera Sala construida en materia de medio ambiente, específicamente, en lo resuelto en el citado amparo en revisión 307/2016.

161. En efecto, en aquel caso se declaró la invalidez de la planeación y elaboración de un proyecto de infraestructura de un parque temático ecológico, que tenía un impacto negativo en el ecosistema de los manglares de una cierta localidad del país. La invalidez se hizo basar en el hecho de que los actos reclamados se tomaron por parte de una autoridad municipal, cuando la legislación nacional dispone del requisito de contar necesariamente con una autorización de impacto ambiental expedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se concluyó que dicha autoridad es la facultada para valorar a través de los conocimientos técnicos y especializados las condiciones de autorización de un proyecto de este tipo, por lo que cualquier acto que no se fundamenté en dicha autorización cuenta con una presunción de inconstitucionalidad.

162. La deferencia que debe otorgarse a los órganos técnicos y especializados en esta materia se evidenció en el referido precedente, porque no obstante que la autoridad responsable era una autoridad municipal, en los efectos de la concesión del amparo se determinó vincular a la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de Biodiversidad, para que emitiera un proyecto de recuperación y conservación del área afectada; además se vinculó a la Comisión Nacional Forestal para coadyuvar en su implementación, así como a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el fin de coordinar estas acciones.

---

<sup>43</sup> Tesis aislada XXXV/2013 de la Segunda Sala, visible en la página 1615 del Libro XIX (abril de 2013), Tomo 2 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA NO VIOLA LA FACULTAD REGLAMENTARIA."

163. Debe recordarse que al resolverse el referido amparo 307/2016, esta Sala identificó la existencia de una serie de principios del derecho al medio ambiente, entre los que se destacan el principio precautorio y el in dubio pro natura, cuyo cumplimiento requiere de ciertas capacidades institucionales, que presuponen el uso de conocimientos técnicos y especializados.
164. Respecto al principio de precaución se dijo que la *anticipación* es uno de los ejes rectores de la gestión ambiental, pues ésta tiene el objetivo prioritario de *prevenir, vigilar y evitar* la degradación del medio ambiente, así conforme a este principio, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es *riesgosa* para el medio ambiente resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, esto aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental.
165. El principio de precaución tiene diferentes alcances; opera como *pauta interpretativa* ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. Además, en relación con la *administración pública* implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente, en este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica; finalmente, para el *operador jurídico* la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.
166. En dicho precedente se distinguió entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras el principio de precaución opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto.
167. Por lo que respecta al principio in dubio pro natura, se precisó que está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución,

pues se ha entendido que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver *a favor de la naturaleza*. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente.

168. A la luz de estos principios, esta Sala concluye que su cumplimiento se puede realizar al interior de ciertos arreglos institucionales, previstos constitucional y legalmente, cuyo diseño es justamente habilitar a órganos técnicos y especializados para tomar este tipo de decisiones, de tal manera que sí se impugnan normas u actos emitidos al interior de esos arreglos institucionales, su validez debe evaluarse con un estándar de deferencia, mientras que debe revertirse dicho estándar y usar uno más estricto cuando se trate de normas o actos emitidos fuera de estos diseños institucionales.

169. Del referido precedente derivó la siguiente tesis aislada, aplicable por analogía, **“PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.”**<sup>44</sup>

170. Pues bien, una vez precisado el estándar de escrutinio aplicable, se procede a evaluar la validez de las normas impugnadas.

### Estudio del caso concreto

171. Conforme al estándar fijado, primero, debe determinarse si los artículos noveno transitorio, 54 y 55 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal se ajustan al principio de legalidad, es decir, debe constatarse que su contenido no vulnere los sub-principios de reserva de ley y subordinación jerárquica a la ley.

---

<sup>44</sup> Tesis aislada CCXCIII/2018, visible en la página 390 del Libro 61 (diciembre de 2018), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

172. Por el ámbito material especializado que supone la intersección del comercio exterior y protección al medio ambiente, la evaluación debe limitarse a verificar que el contenido reglamentario guarda una relación racional con la ley, ya que debe recordarse que por su intersección con las facultades ejecutivas en materia de comercio exterior, el principio de reserva de ley adquiere una mínima expresión, por lo que la evaluación de este paso debe ser compatible con un margen de apreciación a favor del Ejecutivo para introducir medidas técnicas, conforme a racionalidades especializadas, propio del dinamismo de un fuente administrativa que busca afrontar con agilidad cambios en las condiciones económicas y ambientales.

173. Esta Sala estima que este prime paso del estándar se encuentra satisfecho por las siguientes razones.

174. La Ley Federal de Sanidad Vegetal contiene una regulación de la cual se puede observar una concordancia racional estrecha entre sus postulados y lo determinado en el Reglamento impugnado. En efecto, el artículo 1<sup>a</sup> de dicha legislación establece que tiene “por objeto regular y promover, la sanidad vegetal, así como la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales”. Por su parte, los artículos 2<sup>o</sup> y 3<sup>o</sup> de la misma ley establecen:

**Artículo 2.** La sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario; así como establecer medidas fitosanitarias y regular la efectividad de los insumos fitosanitarios y de los métodos de control integrado.

La regulación en materia de sistemas de reducción de riesgos de contaminación, tiene como finalidad, promover, verificar y certificar las actividades efectuadas en la producción primaria de vegetales encaminadas a evitar su contaminación por agentes físicos, químicos o microbiológicos, a través de la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y el uso y manejo adecuados de insumos utilizados en el control de plagas.

**Artículo 3.** Las medidas fitosanitarias que establezca la Secretaría, serán las necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y en su caso, el análisis de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de la zona donde se origine el problema fitosanitario y las de la zonas a la que se destinen los vegetales, productos o subproductos; buscando proteger y conservar la fauna benéfica nativa y el equilibrio natural.

La Secretaría establecerá, las medidas para la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales, necesarias para minimizar la presencia de agentes contaminantes físicos, químicos y microbiológicos, determinados a través de un análisis de riesgos.

175. Como se observa, la ley delega en la Secretaria del ramo (la SAGARPA) el diseño de las medidas fitosanitarias, así como de las medidas de reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales, lo que debe hacer a través de un análisis de riesgo. Sin embargo, ello no quiere decir que el Presidente de la República no sea considerado como una autoridad en la materia, ya que el artículo 5 de la misma legislación define a las medidas fitosanitarias como aquellas “establecidas en leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en sanidad vegetal, para conservar y proteger a los vegetales, sus productos o subproductos de cualquier tipo de daño producido por las plagas que los afecten.”

176. Aunque en la ley se delegan a las autoridades administrativas especializadas el diseño de las medidas fitosanitarias, entre las que se encuentran el Presidente de la República a través de decretos, en la legislación se establecen lineamientos que deben seguirse. Destacan en este aspecto los artículos 19 y 20, los cuales establecen lo siguiente:

**Artículo 19.** Las medidas fitosanitarias tienen por objeto prevenir, confinar, excluir, combatir o erradicar las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos, cuando puedan representar un riesgo fitosanitario.

Las medidas fitosanitarias se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

en materia de sanidad vegetal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación y que tendrán como finalidades entre otras, establecer:

I. Los requisitos fitosanitarios y las especificaciones, criterios y procedimientos para:

- a). Formular diagnósticos e identificación de plagas de los vegetales;
- b). Diseñar y desarrollar programas para manejo integrado de plagas, muestreo y pronóstico en materia de sanidad vegetal;
- c). Desarrollar estudios de efectividad biológica sobre insumos;
- d). Determinar la condición fitosanitaria de los vegetales y de los insumos fitosanitarios;
- e). Controlar la movilización, importación y exportación de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales y equipos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo fitosanitario;
- f). Instalar y operar laboratorios fitosanitarios, invernaderos, agroindustrias, despepitadoras, viveros, instalaciones para la producción de material propagativo, huertos, empacadoras, almacenes, plantaciones y patios de concentración que puedan constituir un riesgo fitosanitario, así como empresas de tratamientos y puntos de verificación interna;
- g). Transportar y empaçar vegetales, sus productos o subproductos que impliquen un riesgo fitosanitario;
- h). Manejar material de propagación y semillas;
- i). Siembras o cultivos de vegetales; plantaciones y labores culturales específicas, así como trabajos de campo posteriores a las cosechas;
- j). Aprobar organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas;
- k). Certificar, verificar e inspeccionar las normas oficiales aplicables a las actividades o servicios fitosanitarios que desarrollen o presten los particulares;
- l). Retener, disponer o destruir vegetales, sus productos o subproductos, viveros, cultivos, siembras, cosechas, plantaciones, empaques, embalajes y semillas, cuando sean portadores o puedan diseminar plagas que los afecten;
- m). El aviso de inicio de funcionamiento que deben presentar las personas físicas o morales, que desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios que conforme a las normas oficiales mexicanas deban sujetarse a certificación y verificación; y
- n). La movilización de vegetales, sus productos o subproductos que no requieren del certificado fitosanitario.

II. Las campañas de sanidad vegetal de carácter preventivo, de combate y erradicación;

III. Las cuarentenas y mecanismos para vigilar su cumplimiento;

IV. La determinación de exigencias y condiciones fitosanitarias mínimas que deberá reunir la importación de vegetales, sus productos o subproductos, cuando el riesgo fitosanitario o la situación concreta a prevenirse no esté contemplada en una norma oficial específica;

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

V. Las características de los tratamientos para el saneamiento, desinfección y desinfestación de vegetales, sus productos o subproductos, instalaciones, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipo, embalajes, envases y contenedores que puedan representar un riesgo fitosanitario;

VI. Los requisitos que deberán cumplir las personas físicas o morales responsables de elaborar estudios de efectividad biológica de insumos;

VII. Las condiciones fitosanitarias que deberán observarse en las instalaciones en donde se desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios orientados a prevenir, controlar y erradicar plagas que afecten a los vegetales, sus productos y subproductos; y

VIII. Las demás que se regulan en esta Ley así como aquellas que, conforme a la técnica y adelantos científicos, sean apropiadas para cada caso.

Los requisitos y especificaciones señaladas en el reglamento de esta Ley y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, que originen la prestación de trámites y servicios por parte de la Secretaría, se regularán en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La Secretaría podrá solicitar y recibir el apoyo de las autoridades federales, estatales y locales, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones señaladas en este artículo.

**Artículo 20.** Las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables en materia de Sanidad Vegetal y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, además de fundarse y motivarse en términos de esta Ley, su reglamento y demás disposiciones fitosanitarias, deberán:

I. Sustentarse en evidencias y principios científicos, tomando en cuenta, cuando corresponda, las diferentes condiciones geográficas y otros factores pertinentes;

II. Estar basadas en una evaluación de costo-beneficio, que incluya un análisis de riesgo;

III. Tomar en cuenta las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes; y

IV. Cancelarse cuando ya no exista base científica que las sustente.

177. Finalmente, debe destacarse los artículos 22 y 23 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, los cuales establecen reglas en materia de movilización, importación y exportación en materia de sanidad vegetal:

**Artículo 22.** La movilización por el interior del territorio nacional de las mercancías a que se refiere el artículo siguiente, quedará sujeta a la expedición del certificado fitosanitario cuando provengan y se movilicen:

I. De zonas bajo control fitosanitario hacia zonas libres o de baja prevalencia;

II. Entre dos o más zonas bajo control fitosanitario, transitando por zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia; y de zonas de baja prevalencia o bajo protección, hacia zonas libres; y

III. Entre dos o más zonas libres o de baja prevalencia, transitando por zonas bajo control fitosanitario.

Los productos regulados que se movilicen en zonas bajo el mismo estatus fitosanitario, deberán cumplir con los elementos de rastreabilidad que permitan determinar el origen y la condición fitosanitaria del producto. El reglamento de esta Ley determinará los supuestos aplicables para este caso.

La movilización de recursos y materias primas que provengan de vegetales, sus productos o subproductos, afectados por plagas, se sujetará a las disposiciones previstas en esta Ley.

Queda sujeta a control mediante la expedición del certificado fitosanitario la importación de las siguientes mercancías cuando sean susceptibles de ser portadoras de plagas:

I. Vegetales, sus productos o subproductos, agentes patogénicos y cualquier tipo de insumos, materiales y equipos que puedan representar un riesgo fitosanitario;

II. Vehículos de transporte o embalajes y contenedores en los que se movilicen o contengan las mercancías mencionadas en la fracción anterior o cuando impliquen un riesgo de diseminación de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos; y

III. Maquinaria agrícola usada, o partes de ésta.

La Secretaría aplicará las disposiciones fitosanitarias y expedirá normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables que establezcan las características y especificaciones fitosanitarias a que se sujetará dicha importación, así como las mercancías que, en su caso, queden exceptuadas del certificado fitosanitario.

Asimismo coadyuvará, en el ámbito de su competencia, con la Secretaría de Salud, verificando que se cumplan las normas oficiales y demás disposiciones legales aplicables en la importación de vegetales que pudieran constituir un riesgo.

178. Como se observa, las medidas fitosanitarias son las principales herramientas para dar cumplimiento al objeto de la ley, las cuales se definen como aquellas que deben prevenir, confinar, excluir, combatir y erradicar las plagas que afecten a los vegetales, en tanto representen un riesgo sanitario. En la ley de la materia no se pretende regular a todas las medidas con exhaustividad. Más bien se prescribe que éstas se deberán diseñar en las disposiciones legales aplicable en materia de sanidad vegetal, es decir, se delega a las autoridades administrativas su realización, lo que guarda coherencia con el diseño legislativo, dado que las referidas medidas dependen de la evaluación de los riesgos sanitarios detectadas por dichas autoridades (artículo 19), es decir, se establecen factores a considerar, delegando en las autoridades administrativas determinar su equilibrio de conformidad con la evaluación de beneficios y costos marginales.
179. En este diseño se prescribe que las medidas fitosanitarias deben contener las exigencias y condiciones fitosanitarias mínimas que deben reunir la importación de vegetales (artículo 19, fracción IV).
180. En la ley se dispone que todas las disposiciones legales aplicables, entre las que se incluyen los reglamentos, deben fundamentarse en evidencia y principios científicos, en evaluaciones de costo-beneficio (análisis de riesgo), en normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes y cancelarse cuando ya no exista base científica que los sustente (20).
181. Ahora bien, por último, la legislación de referencia establece que el certificado fitosanitario es la condición de movilización en el interior del territorio nacional de ciertos productos vegetales primarios, los cuales además deben sujetarse a elementos de rastreabilidad; en la ley se extiende la aplicabilidad de dicho certificado a las importaciones de aquellos vegetales que sea susceptibles de ser portadoras de plagas (artículo 22).

182. Pues bien, conforme a lo expuesto, debe concluirse que los artículos noveno transitorio, 54 y 55 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal cumplen con el principio de legalidad, ya que se limitan a regular medidas fitosanitarias aplicables a la importación de un producto vegetal primario, como es el tubérculo de papa, las cuales toman en consideración las prescripciones legislativas.

183. Por una parte, las normas reglamentarias delimitan el ámbito material de validez de su contenido a reglamentar un concepto legal: las medidas fitosanitarias, lo que implica que no se vulnera el principio de reserva de ley, ya que las disposiciones reglamentarias se limitan regular el quién, el cómo y el cuándo de ese concepto legal y, por el otro, dichas medidas guardan congruencia con los lineamientos prescritos en la legislación, por lo que cumple con el principio de subordinación jerárquica a la ley. Para comprobar lo anterior, conviene transcribir nuevamente el contenido de las normas impugnadas.

184. El artículo noveno transitorio, el cual establece lo siguiente:

**NOVENO.** En tanto la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emite los requisitos fitosanitarios específicos correspondientes para la importación de tubérculos de papa para consumo y procesamiento, se aplicará lo dispuesto en el artículo 55, apartado A, fracciones XX a XXXI del presente Reglamento, además de las siguientes:

185. Como se observa, el precepto reglamentario establece los requisitos fitosanitarios de importación de tubérculos de papa para consumo y procesamientos, cuyo valor aplicativo se mantendrá hasta en tanto que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emita otros diversos. El artículo noveno transitorio contiene las siguientes ocho distintas medidas aplicables como requisitos para la referida importación.

I. El Embarque será producido comercialmente a partir de semillas certificadas, para ello se deberá proporcionar en los Puntos de Entrada del país una copia de la declaración basada en las declaraciones de los

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

productores y documentos de apoyo que se haya presentado a la autoridad fitosanitaria del País de Origen, misma que deberá indicar que las papas en el cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificada;

II. Los Embarques estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos;

III. Las especificaciones para el cumplimiento de las Medidas Fitosanitarias a que se refiere este transitorio, incluyendo la lista de Plagas Cuarentenarias específicas se establecerá en un Plan de Trabajo Binacional suscrito entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y la autoridad fitosanitaria competente del País de Origen;

IV. Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para importar a México siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos señalados para las papas frescas para consumo con las excepciones siguientes:

- a) Los Embarques no requieren estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kg. o menos;
- b) Los Embarques no requieren Tratamiento con el inhibidor de la germinación, y
- c) Los Embarques no requieren ser lavados pero deben estar libres de suelo.

Además, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial a fin de asegurar el destino final del producto;

V. Los destinos de los Embarques más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y Ciudad de México de una población superior a 100,000 habitantes;

VI. Las papas deben ser lavadas y recibir un Tratamiento para inhibir la germinación, para estos efectos, además se deberá realizar lo siguiente:

- a) Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto;
- b) Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque;
- c) Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque, y
- d) Una aplicación final del inhibidor de la germinación se realizará después que las papas han sido lavadas. El importador deberá presentar al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria copia de la documentación comprobatoria que el exportador haya entregado al certificador, tales como, la declaración de productor y registros de la empacadora que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida;

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

VII. Para efectos de la Inspección, cinco papas de cada paquete se cortarán y se examinarán para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y

VIII. La certificación fitosanitaria que emita el País de Origen deberá avalar que los Embarques cumplen con las Inspecciones fitosanitarias correspondientes, así como con los requisitos fitosanitarios de importación, señalando en su declaración adicional el tipo de Plaga de la que se encuentra libre la mercancía; el área reglamentada para dicha Plaga o Plagas, de ser el caso, y que se cumple con el Plan de Trabajo Binacional a que se refiere la fracción III de este transitorio.

186. Adicionalmente, por remisión normativa, deben entenderse igualmente exigibles los requisitos de las fracciones XX a XXXI del apartado A del artículo 55 del mismo reglamento, las que consisten en las siguientes once medidas:

XX. Las instalaciones de empaque estarán aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen;

XXI. Los Embarques estarán lavados y deberán estar libres de suelo;

XXII. Los Embarques deberán recibir el Tratamiento para inhibir la germinación;

XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por los servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con los parámetros siguientes:

a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque;

b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y

c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;

XXIV. El etiquetado indique: "Este producto no debe ser utilizado para siembra";

XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;

XXVI. Los Embarques estén flejados o sellados al momento de la Inspección y permanezcan sellados hasta el destino final de la importación;

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

XXVII. Durante la temporada de la primera importación, el SENASICA llevará a cabo una visita de Inspección técnica para verificar el cumplimiento en el País de Origen;

XXVIII. Todos los transportes con los Embarques deberán estar sellados en el punto de Inspección y el número de sello deberá estar anotado en el Certificado Fitosanitario para la Importación. Los sellos no deben estar rotos en el País de Origen o de procedencia, excepto en los casos siguientes:

- a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y
- b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;

XXIX. En caso de detección de Plagas Reglamentadas:

- a) Los Embarques serán rechazados por detección de Plagas Reglamentadas interceptadas en la frontera. El SENASICA notificará y proporcionará la información adecuada para el rastreo;
- b) El SENASICA rastreará toda detección hasta el origen por medio del número de la empacadora asignado por el País de Origen;
- c) En caso de una segunda detección confirmada atribuida a una misma empacadora, el SENASICA tomará las Medidas Fitosanitarias adecuadas con base a los procedimientos y criterios elaborados en términos de lo que establezca el Plan de Trabajo Binacional correspondiente, y
- d) El SENASICA hará todo lo posible por consultar sobre cualquier intercepción utilizando protocolos mutuamente convenidos para la identificación de Plagas;

XXX. Para los casos señalados en la fracción anterior, se aplicarán los criterios siguientes:

- a) Si la investigación del SENASICA requiere que la empacadora identifique a los productores sospechosos, se tomará la información del empaque. Si la empacadora no puede identificar al productor sospechoso, la empacadora deberá ser suspendida del programa de importación para el resto de la temporada;
- b) En los casos donde la identificación del productor es requerida por el SENASICA y es proporcionada por la empacadora, el productor tendrá que identificar el campo donde fueron producidas. Si el productor no tiene la información disponible, el productor será suspendido del programa de importación por el resto de la temporada, y
- c) Cuando el productor puede identificar el campo donde fueron producidas, el campo y todos los cultivos de ese campo serán suspendidos del programa de importación por el resto de la temporada, y

XXXI. Los Embarques serán inspeccionados por personal del SENASICA en el Punto de Entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.

187. Finalmente, el artículo 54 del Reglamento impugnado establece lo siguiente:

**Artículo 54.** El establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas estarán basados en principios científicos o recomendaciones internacionales, mismas que deberán observar lo dispuesto en los instrumentos internacionales en materia de Sanidad Vegetal de los que México sea parte, así como en el Análisis de Riesgo de Plagas, el cual deberá considerar el Estatus Fitosanitario con información técnica actualizada que sea proporcionada por la autoridad fitosanitaria del País de Origen o del resultado del proceso documental del estudio de Análisis de Riesgo de Plagas que guarde la zona geográfica de origen o procedencia de las Mercancías Reguladas.

El procedimiento para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación lo establecerá el SENASICA sustentándose en evidencias, principios científicos, condiciones geográficas y biológicas, evaluaciones de Riesgo Fitosanitario asociados a la Mercancía Regulada, así como en el Análisis de Riesgo de Plagas y otros factores pertinentes.

Los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas se deberán de cumplir por los interesados en el Punto de Entrada al país y antes de iniciar el trámite de emisión del Certificado Fitosanitario para la Importación.

El SENASICA pondrá a disposición de los interesados, a través de su página de Internet, los requisitos fitosanitarios aplicables a las Mercancías Reguladas que se pretenden importar, en un módulo en internet, en un formato de fácil comprensión a los usuarios.

En caso de que los requisitos fitosanitarios para las Mercancías Reguladas que se pretendan importar no estén identificados, en los términos del párrafo anterior, el interesado para poder llevar a cabo su importación deberá obtener dichos requisitos mediante la solicitud de Hojas de Requisitos Fitosanitarios, a través del procedimiento que para tal efecto emita el SENASICA, en el que deberá incluir también el procedimiento para el establecimiento de los requisitos para la importación de Mercancías Reguladas con fines de investigación, producción o comercialización, tomando en consideración lo previsto en el párrafo segundo del presente artículo.

188. Pues bien, como se observa, las normas impugnadas establecen los requisitos fitosanitarios de importación de tubérculos de papa para consumo y procesamientos, lo que da cumplimiento al artículo 19, fracción IV de la ley de la materia, que establece expresamente que las medidas fitosanitarias emitidas por las autoridades administrativas, entre las que se encuentra el

Presidente de la República a través de reglamentos, deben contener las exigencias y condiciones fitosanitarias mínimas de importación de vegetales.

189. Las medidas reglamentarias, analizadas globalmente, presenten cuatro características principales: 1) se reserva a la SAGARPA la facultad de establecer nuevas medidas que sustituyan las reglamentarias, lo que es consistente con el artículo 3 de la ley, que delega a dicha autoridad la facultad de establecer las medidas sanitarias que considere convenientes con base en sus análisis de riesgos, 2) aquellas establecidas provisionalmente contienen requisitos dedicados a detectar y reducir riesgos fitosanitarios que guardan congruencia con los fines de diagnóstico, control, evaluación y rastreabilidad de los productos vegetales primarios previstos como lineamientos en el artículo 19 de la misma legislación, 3) se habilita a una autoridad administrativa especializada, como es la SENISICA la implementación de las medidas fitosanitarias, con el poder de producción normativa necesaria para realizar ajustes técnicos a dichas medidas y 4) finalmente, se reconoce la centralidad de los análisis de riesgo y la certificación fitosanitaria en el funcionamiento de las referidas medidas, siendo éstos elementos disponibles para las autoridades administrativas, incluida la SENASICA, en función de la evidencia y principios científicos y en las normas internacionales, a partir de los cuales las medidas pueden ser modificadas en cualquier momento, lo cual es consistente con lo dispuesto por los artículos 2, 20 y 22 de la legislación.

190. En consecuencia, al haberse comprobado que las normas reglamentarias satisfacen el principio de legalidad, el que se integra de los dos subprincipios de reserva de ley y subordinación jerárquica a la ley, esta Sala procede a constatar el segundo paso del estándar de escrutinio, el cual consiste en evaluar el contenido de las normas impugnadas.

191. Como habíamos determinado al fijar el estándar de escrutinio aplicable, de tratarse de reglas técnicas, cuya función sea positivizar procedimientos de naturaleza científica o bien, se trate de reglas que deleguen en determinadas

agencias de la Administración Pública la determinación sobre el resultado de algunas de las operaciones previstas en el artículo 131 constitucional, como es el tránsito o importación de efectos u objetos, con base en procedimientos que les ordenen determinar el equilibrio óptimo de los beneficios y costos marginales de la sanidad fitosanitaria y el comercio exterior, su contenido debe sujetarse a un estándar de deferencia, conforme al cual obtendrán validez si no son arbitrarias o caprichosas.

192. En caso contrario, es decir, que las normas reglamentarias no contengan reglas o dispositivos de esta naturaleza técnica, el estándar será más exigente, pudiendo llegar a ser aplicable un estándar de escrutinio estricto si las medidas contenidas son totalmente indiferentes al impacto medio ambiental, en este caso, en su modalidad de sanidad fitosanitaria.
193. Una vez visto el contenido de las normas impugnadas, y su relación funcional con la ley de la materia, esta Primera Sala concluye que su naturaleza es técnica, pues, por una parte, establecen procedimientos de naturaleza científica y, por la otra, buscan empoderar a determinadas agencias de la Administración Pública con competencias de esta misma naturaleza, como es la SENASICA y la SAGARPA.
194. Como se hizo notar, las normas impugnadas establecen medidas fitosanitarias, que mediante la implementación de procedimientos técnicos buscan reducir los riesgos fitosanitarios en la importación del tubérculo papa, cuyas características principales es: a) habilitar a las autoridades administrativas para implementarlas y realizar cambios normativas, incluida su sustitución absoluta, b) contemplar mecanismos de diagnóstico, control, prevención y rastreabilidad que siguen los lineamientos del artículo 19 de la legislación y c) otorgar centralidad a los análisis de riesgos y los certificados fitosanitarios, así como a la evidencia y principios científicos tanto como a las normas internacionales.

195. De esta manera, debe concluirse que las normas impugnadas son merecedoras de deferencia, por lo que para alcanzar validez bastan que pasen una evaluación de razonabilidad, es decir, que no sean arbitrarias y caprichosas.
196. Esta Sala considera que este segundo paso también se encuentra satisfecho.
197. Debe recordarse que, conforme a un estándar de deferencia, los jueces y juezas constitucionales sólo deben desempeñar un papel subsidiario, y revisar la racionalidad de las medidas. Conforme a este estándar, los jueces sólo deben revisar que los factores debidos hayan sido considerados, como es la sanidad fitosanitaria y el comercio exterior, pero no deben decidir por sí mismo cuál es la combinación óptima de los mismos. La autoridad judicial no tiene las capacidades institucionales para determinar la aplicación de factores en tensión. Nuestra tarea es constatar que las autoridades especializadas tomen esas decisiones de una manera racional y defendible.
198. Una vez que esta Suprema Corte ha constatado que la autoridad administrativa ha considerado los factores debidos, como lo es la sanidad vegetal y por el otro, el comercio exterior, la corrección de su aplicación se traslada a una pregunta sobre los costos y beneficios marginales de esa combinación escogida en relación con otras combinaciones posibles y lo que busca proteger un estándar de deferencia como el ahora aplicable es que sean las autoridades especializadas, conforme a sus conocimientos técnicos que los sitúan en una situación de ventaja institucional, quienes tomen esas decisiones de política pública. El control constitucional en estos casos sirve para constatar que las autoridades hayan tomado en consideración los referidos factores constitucionalmente exigibles, no decidir sobre la conveniencia de una opción por encima de la otra.

199. Esta Primera Sala concluye que debe reservarse a las autoridades administrativas, entre ellas al Presidente de la República, la evaluación de los costos marginales y de los beneficios incrementales en el diseño de las medidas fitosanitarias aplicables a la importación de productos vegetales primarios. La atribución de riesgos en la consideración conjunta de factores tan dinámicos, como la sanidad vegetal y el comercio exterior, es una evaluación de cálculo marginal que corresponde realizar a aquellas autoridades mejor posicionadas para tomar estas decisiones, es decir, la autoridad administrativa, quienes por sus atribuciones y sus conocimientos técnicos (análisis de riesgos fitosanitarios) se encuentran en una clara posición de ventaja institución para la toma de decisiones.
200. Con base en estas consideraciones, esta Sala concluye que los artículos impugnados superan un estándar de mera razonabilidad conforme a lo expuesto, ya que representan un acomodo ,razonable de los factores exigidos constitucionalmente, como son los riesgos fitosanitarios en correspondencia con la vitalidad del comercio exterior.
201. Como se observa, las normas reglamentarias no establecen medidas rígidas aplicables para la importación de la papa, sino que se presenten como medidas fitosanitarias condicionadas a que no sea sustituidas por otras emitidas por la SAGARPA, que, en términos del artículo 52, deberán ser el producto de evaluaciones científicas. Por otra parte, en conjunto, las medidas fitosanitarias previstas en los artículos noveno transitorio y 55 del Reglamento impugnado contienen medidas cuyo propósito es la reducción de riesgos fitosanitarios en la importación de papa, riesgos cuyo costo marginal en relación con otras medidas alternativas no podría ser materia de escrutinio conforme a un estándar de deferencia. Basta decir que dichas medidas guardan una relación instrumental con la reducción de esos riesgos, al versar sobre el control, diagnóstico y rastreabilidad de ese producto vegetal primario. Adicionalmente, debe reiterarse que las medidas reglamentarias contienen competencias de control cuya funcionalidad

dependen de los análisis de riesgo de las autoridades administrativas de la materia, así como de los certificados fitosanitarios respectivos.

202. De esta manera, esta Sala concluye que las normas impugnadas se emitieron para establecer procedimientos para que las autoridades especializadas determinen el resultado de las operaciones del artículo 131 constitucional, en consideración de los factores constitucionalmente relevantes –medio ambiente, sanidad fitosanitaria, comercio exterior, conocimiento científico, flexibilidad y adaptabilidad– de una manera razonable, por lo que debe reconocerse su validez.

203. Por tanto, debe revocarse la sentencia recurrida y negarse el amparo a la parte quejosa en contra de los artículos reglamentarios impugnados.

204. En esta determinación no debe considerarse como obstáculos relevantes algunas de las consideraciones de la sentencia recurrida que no han sido abordadas hasta ahora.

205. Así, en primer lugar, debe estimarse irrelevante el estudio que el juez de Distrito realizó de cada una de las medidas fitosanitarias contenidas en los artículos reglamentarios impugnados, ya que ese estudio parte de dos premisas inexactas que esta Sala rechaza.

206. Por una parte, el juez de Distrito procedió a evaluar la efectividad de las medidas tomando como referente ideal de protección del medio ambiente una cuarentena absoluta en la importación de la papa. En otras palabras, la sentencia realizó un estudio comparativo de los umbrales de protección de las medidas reglamentarias en contraste con la efectividad del establecimiento de áreas absolutamente protegidas de la importación de papa. Esta premisa es equivocada, ya que las medidas impugnadas deben considerarse en sus propios méritos y no pueden evaluarse en comparación

de otras políticas públicas previas, pues éstas no pueden servir como parámetro de control.

207. En segundo lugar, las pruebas aportadas, incluidas las periciales, no son conducentes para resolver la constitucionalidad de las normas reglamentarias, ya que el estándar aplicable no consiste en evaluar su conveniencia o pertinencia. Una vez constatado que las medidas consideran los factores constitucionales exigibles, la evaluación de los costos y beneficios marginales de cada medida posibles debe excluirse como ajeno al estándar de escrutinio constitucional. Toda la valoración probatoria realizada por el juez de Distrito se dirigió a demostrar la inconveniencia de las medidas y, por las razones expuestas, deben desestimarse sus conclusiones probatorias.

208. Finalmente, esta Sala debe desestimar la conclusión del juez de Distrito, de que las normas impugnadas violan el derecho humano a la alimentación, ya que esta afirmación se realizó, en vía de consecuencia; también debe reconocerse la validez del resto de los actos reclamados, ya que todos ellos fueron impugnados por la parte quejosa en vía de consecuencia igualmente.

## **VI. DECISIÓN**

209. En atención a lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que, deben declararse infundados los argumentos de los recurrentes dirigidos en contra de la determinación de procedencia del presente juicio constitucional, por lo que en este aspecto debe confirmarse la sentencia recurrida, aunque por razones diversas; en cuanto al fondo, al haber resultado fundado y suficiente los argumentos de los recurrentes, debe revocarse la sentencia recurrida y negarse el amparo contra los actos reclamados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

## AMPARO EN REVISIÓN 109/2019

**PRIMERO.** Se tiene a la tercera interesada \*\*\*\*\*, y recurrente por desistida del recurso de revisión a que este toca se refiere.

**SEGUNDO.** Se desechan los recursos de revisión interpuestos por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*

**TERCERO.** En la materia de la revisión, debe revocarse la sentencia recurrida, por lo que debe negarse el amparo a la parte quejosa en contra de los actos reclamados.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.