

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

QUEJOSA Y RECURRENTE:
CADENA COMERCIAL OXXO,
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL
VARIABLE.

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
SECRETARIO AUXILIAR: MARIANO DÁVALOS DE LOS RÍOS

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	9
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	El recurso de revisión es oportuno y se interpuso por parte legítima.	10
III.	PROCEDENCIA	La demanda es procedente dado que reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo, al haber sido previamente depurado por el Tribunal Colegiado de Circuito.	10
IV.	ESTUDIO DE FONDO	Se reconoce la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca.	11-38
V.	EFFECTOS	Se concede el amparo para el efecto de que no se le aplique la disposición declarada inconstitucional,	38-39

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

		<p>por lo que la autoridad responsable deberá dejar insubsistente el acto de aplicación y, en su lugar, emitir otro en el que prescinda de aplicar el artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca.</p> <p>Resolutivos:</p> <p>PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Cadena Comercial Oxxo, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo 98, fracciones XI y XII, de Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, así como su acto de aplicación, para los efectos precisados en la última parte de la presente ejecutoria.</p>
--	--	---

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

QUEJOSA Y RECURRENTE:
CADENA COMERCIAL OXXO,
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL
VARIABLE.

VISTO BUENO
SR/A. MINISTRA/O
PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ
SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
SECRETARIO AUXILIAR: MARIANO DÁVALOS DE LOS RÍOS

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **(SE AJUSTARÁ EN ENGROSE)**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 230/2022, interpuesto por **Cadena Comercial Oxxo, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su apoderado general para pleitos y cobranzas y especial para querellas y denuncias, David Ricardo Leal Garza, en contra de la resolución dictada el ocho de marzo de dos mil veintiuno por el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Oaxaca, en el expediente del juicio de amparo 787/2020.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si es o no constitucional la prohibición establecida por el Congreso del Estado de Oaxaca para

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

la venta, distribución y empleo de envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno y poliestireno expandido.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo indirecto 787/2020 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Oaxaca, se desprende que derivado de una visita de inspección en un establecimiento comercial de la empresa quejosa, se le impuso como medida correctiva el retiro de las bebidas contenidas en envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno, así como vasos y platos de poliestireno expandido (unicel), y polipropileno en los establecimientos de la parte quejosa.
2. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado en línea el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, **Cadena Comercial Oxxo, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su apoderado general, solicitó el amparo y protección de la justicia federal, en contra de las siguientes autoridades:
 - **Autoridad responsable**
 - Congreso del Estado de Oaxaca
 - Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca
 - Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca
 - Secretario del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

- César Hernández Pérez, inspector ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca
- Abelino Andrés García Muñoz, Inspector ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca

- **Acto reclamado**

- Del Congreso del Estado de Oaxaca reclamó la aprobación y expedición de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos, en lo particular el artículo 98, fracciones XI y XII.
- Del Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca reclamó la promulgación y orden de publicación de los decretos mediante los cuales se aprobó la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos.
- Del Secretario del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca reclamó la emisión de la orden de visita de verificación SEMAEDES/SNEGA/DPA/DIVCA/063/2020, de fecha veintiséis de octubre de dos mil veinte.
- De los Inspectores Ambientales de la Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca reclamó:
 - a) la ejecución de la orden de visita de verificación SEMAEDES/SNEGA/DPA/DIVCA/063/2020.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

- b) la emisión del acta de visita de la verificación SEMAEDESO/SNEGA/DPA/DIVCA/063/2020 y la aplicación de la medida correctiva consistente en el retiro de las bebidas que se comercializaban en envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno, así como los vasos y platos elaborados a base de poliestireno expandido (unicel) y polipropileno.
- c) la emisión y aplicación de las órdenes de clausura, suspensión de actividades e imposición de sellos, así como la aplicación de medidas correctivas y de seguridad en los demás establecimientos de la parte quejosa ubicados en el Estado de Oaxaca.

3. **Sentencia de amparo.** Seguido el trámite del juicio, el ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Oaxaca, quien por cuestión de turno conoció del asunto, resolvió en los siguientes términos.

4. En el **considerando tercero**, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, **sobreseyó** en el juicio de amparo respecto a los actos consistentes en la emisión y ejecución de las órdenes de clausura, suspensión de actividades e imposición de sellos, así como la aplicación de medidas correctivas y de seguridad en los demás establecimientos de la parte quejosa ubicados en el Estado de Oaxaca, reclamados a la Secretaría de Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable y a los inspectores de dicha Secretaría.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

5. En el **considerando quinto**, el juez estimó actualizada la causal de **improcedencia** prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracciones III y VIII, de la Ley de Amparo dado que la parte quejosa no formuló conceptos de violación para impugnar por vicios propios la promulgación del Decreto por el que se aprobó la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca, acto que reclamó del Secretario General de Gobierno.
6. Por otro lado, en el **considerando sexto** calificó como **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por el Jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente, Energías y Desarrollo en la cual señaló que, previamente a acudir al amparo, la parte quejosa debió agotar el recurso de revisión previsto en los artículos 246 y 250 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el Estado de Oaxaca. Lo anterior, ya que consideró se actualizaba una excepción al principio de definitividad pues en el juicio de amparo se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos en que se fundó la resolución combatida.
7. En cuanto al fondo, en el **considerando séptimo**, calificó como infundados los conceptos de violación formulados por la parte quejosa en los que refirió que el artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca era inconstitucional dado que la norma combatida derivaba de la concurrencia de facultades entre los diferentes órganos de gobierno,

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

pues la Carta Magna reconoce el derecho a un medio ambiente sano y dispone que las legislaturas de las entidades federativas tienen facultad para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

8. Agregó que la norma reclamada tiene sustento en los artículos 4 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal y que dicho precepto era eficaz para lograr de los fines para los que se expidió sin que ocasionara una serie de restricciones que impidiera el sano desarrollo de las actividades comerciales de los destinatarios de la norma, cuestión por la cual no se violaba el derecho a la confianza legítima invocado por la parte quejosa.
9. Respecto al derecho a la libre elección alegado por la parte quejosa, el juzgador precisó que ese derecho no podía estar por encima del interés público de proteger el medio ambiente, además que ese derecho les correspondía a sus clientes como consumidores.
10. Afirmó que el artículo combatido no violaba los principios de proporcionalidad, idoneidad ni razonabilidad de las normas restrictivas, pues el precepto se expidió con la finalidad de que toda persona goce de un medio ambiente sano y aclaró que satisfacía una relación medio-fin. Añadió que la prohibición contenida en el precepto combatido se aplica para todos los productos en los cuales se emplearan envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno destinado al agua u otras bebidas; sin que se exceptuaran de dicha prohibición a los alimentos o demás productos comerciales.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

11. Indicó que el precepto reclamado no violaba la libertad de comercio contemplada en el artículo 5 constitucional porque no le impedía desarrollar su actividad comercial, aclaró que, en términos del párrafo primero del artículo en comento, dicha actividad puede ser restringida cuando se afecte al interés social; el *a quo* tampoco consideró que violara el diverso 25 constitucional, ya que las prohibiciones contenidas en la norma reclamada no impedían el desarrollo y crecimiento económico del país ni del Estado de Oaxaca.
12. Al resultar **infundados** los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa **negó el amparo** contra el artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos, del Estado de Oaxaca.
13. Por otro lado, calificó como **fundado** el concepto de violación formulado por la parte quejosa por virtud del cual señaló que la orden de visita de verificación reclamada violaba el artículo 16 constitucional ya que en dicha orden no se estableció de manera clara el objeto, alcance o propósito de aquella, razón por la cual **otorgó el amparo** para de que el Secretario de Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Oaxaca dejara sin efecto la orden de visita de verificación SEMAEDES/SNEGA/DPA/DIVCA/063/2020.
14. **Recurso de revisión.** Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. Por cuestión de turno conoció el Primer

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Decimotercer Circuito, quien lo registró con el número de expediente 132/2021.

15. **Solicitud de reasunción de competencia.** Mediante escrito presentado ante esta Segunda Sala, la parte quejosa solicitó se reasumiera competencia para conocer de su recurso de revisión, al cual se le asignó el número de expediente 158/2021.
16. En sesión de nueve de marzo de dos mil veintidós, por mayoría de votos, esta Sala consideró que era procedente reasumir su competencia por lo que se requirió al Tribunal Colegiado que agotara el procedimiento establecido en el Punto Noveno del Acuerdo General mencionado y, en caso de resultar procedente el juicio, se dejara a salvo la jurisdicción del Alto Tribunal, remitiendo los autos del amparo en revisión y del juicio de amparo, sin analizar los conceptos de violación de fondo.
17. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** En sesión ordinaria virtual de veintiuno de abril de dos mil veintidós el Tribunal Colegiado del conocimiento **confirmó el sobreseimiento** emitido por el Juez de Distrito y dejó a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal para resolver sobre la inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados dado que los temas debatidos no se encontraban en supuesto alguno por los que este Alto Tribunal delega su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito.
18. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante proveído de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Presidente de este Alto Tribunal determinó que derivado de la solicitud de reasunción de competencia 158/2021 se

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

reasumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión; ordenó su registro con el número 230/2022; turnó el asunto a la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su estudio; envió los autos a la Sala de su adscripción para el trámite de avocamiento y, por último, hizo la notificación correspondiente a las autoridades responsables.

19. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de **(SE AJUSTARÁ EN ENGROSE)**, la Presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó el avocamiento del asunto y ordenó el envío de los autos a su ponencia para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

20. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013; por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de esta Segunda Sala, cuya resolución no amerita la intervención del Tribunal Pleno¹.

¹ Este asunto se resolverá con las disposiciones legales aplicables al momento de su inicio, en términos del artículo Quinto transitorio del Decreto de reformas en materia judicial, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, por encontrarse en trámite antes de su entrada en vigor:
[...]

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

21. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

22. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que resulta innecesario verificar la oportunidad en la presentación del recurso de revisión y la legitimación de quien lo interpuso, puesto que dichas cuestiones procesales ya han sido analizadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Decimotercer Circuito.

23. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

III. PROCEDENCIA

24. Esta Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo, al haber sido previamente depurado por el Tribunal Colegiado de Circuito, en atención a lo ordenado en la resolución asumida en la solicitud de reasunción de competencia 158/2021.

Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.
[...]

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

IV. ESTUDIO DE FONDO

25. En su primer agravio, la recurrente hace valer que el Juez de Distrito analizó incorrectamente el sistema de facultades previsto en el artículo 73, fracción XXXI-G, constitucional, pues acorde a su contenido las facultades legislativas conferidas a las entidades federativas sólo pueden ejercerse conforme a la ley general que regule la materia, entre las que no se encuentra la de prohibir la venta, distribución y empleo de envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno y poliestireno expandido.
26. Razón por la cual, el Juez de Distrito atendió indebidamente los conceptos de violación, relativas a que no pueden legislar con plena jurisdicción, sino que se encuentran limitadas por lo previsto en la ley general, tal como incluso lo señala la jurisprudencia invocada por el Juez de Distrito, que establece que será el Congreso de la Unión quien determine la forma y los términos de la partición de dichos entes a través de una ley general.
27. Ante el planteamiento de la recurrente, el presente agravio se ocupará de analizar el cuestionamiento siguiente: ¿el Congreso del Estado de Oaxaca cuenta con facultades para legislar sobre la prohibición de venta, distribución y empleo de envases de un sólo uso elaborados con tereftalato de polietileno y poliestireno expandido?
28. Para estar en aptitud de calificar el agravio sintetizado, resulta pertinente destacar el contenido de la disposición normativa impugnada:

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

“Artículo 98.

Queda prohibido:

[...]

XI. Vender, distribuir o emplear envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno destinados al agua u otras bebidas, salvo que sean destinados para fines médicos, educativos o para la atención humanitaria, y;

XII. Vender, distribuir o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso elaborados con poliestireno expandido”.

29. La disposición jurídica impugnada constituye un mandato de prohibición respecto de la venta, distribución y empleo de envases, empaque u embalajes elaborados con tereftalato de polietileno, conocido por sus siglas como PET, así como de poliestireno expandido, denominado también como unicef.
30. Resulta necesario precisar, para dar respuesta al cuestionamiento que nos ocupa, que en tratándose del ejercicio legislativo de materias relacionadas con facultades concurrentes, el Pleno de este Alto Tribunal emitió la jurisprudencia de rubro: “**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES**”², en la que se destacó que dentro de ese universo se encuentra la ambiental (**artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional**), lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

² Tesis [P./J. 142/2001](#), Novena época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, enero de 2002, Tomo XV, página 1042, registro digital 187982.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

31. Para sustentar esa conclusión, el Pleno destacó que en el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo **124** de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual de los Estados, también es cierto que el propio órgano reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en ciertas materias.
32. El Pleno partió de la definición de leyes generales o leyes marco, precisó que se tratan de aquéllas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos: 1. distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y 2. establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.
33. Agregó que, aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

34. En el caso, la materia ambiental, por disposición expresa del **artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional**, tiene la naturaleza de concurrente; entonces, corresponde al Congreso de la Unión la facultad de distribuir la función de su protección entre las entidades federativas, a través de las disposiciones necesarias; proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los gobiernos locales, dentro de los lineamientos que marquen las leyes generales, dicten las normas para tal efecto dentro del territorio de cada entidad.
35. La evolución de la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivó en la emisión del criterio de rubro: **“PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL”**³.
36. En la que se especificó que, a través de una ley general, será el Congreso de la Unión quien establezca la concurrencia de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Es decir, por medio de ésta se distribuyen las competencias que a cada uno corresponda.
37. También, en dicho precedente se concluyó que es la Federación quien tiene el poder de dirección en materia ambiental de forma primaria para

³ Tesis [P./J. 15/2012 \(9a.\)](#), Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, julio de 2012, Tomo 1, página 346, registro digital 160028.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

definir el ámbito y el tipo de relaciones de competencia de coordinación o colaboración.

38. Por tanto, para analizar la constitucionalidad de la disposición reclamada se requiere acudir al sistema de normas generales que la rodean y así definir si la actuación del legislador local se ajustó a la ley marco expedida por el Congreso de la Unión.

39. El **artículo 1o, fracción VIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**⁴ establece que ese ordenamiento es reglamentario de las disposiciones de la Constitución Federal en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente y tiene por objeto establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en cuestión ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.
40. Por su parte, el **artículo 1o, fracción II, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**⁵ señala que esa

⁴ “**ARTICULO 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: [...] VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución; [...]”.

⁵ “**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

norma es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Federal que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional y, específicamente, precisa que a través de dicha ley general se han de determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana.

41. Acorde con ello, si la norma impugnada pretende regular la prevención y tratamiento de residuos, las leyes generales a las que debió ajustar su actuar el legislador del Congreso de Oaxaca se tratan de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.**
42. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, respecto del tema que nos ocupa (facultad del congreso local para prohibir los envases de bebidas PET y alimentos contenidos en poliestireno expandido), establece en su artículo 4⁶ que la Federación,

protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para: [...]

II. Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana”.

⁶ **ARTÍCULO 4.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en dicha ley y en otros ordenamientos legales.

43. El numeral **5**, en sus fracciones **I** y **V**⁷, precisa que son facultades de la Federación la formulación y conducción de la política ambiental nacional, así como la expedición de Normas Oficiales Mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley.
44. En particular, respecto de empaques y envases de todo tipo de productos, el numeral **141**⁸ señala que **es a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las de Economía y de Salud, a quienes corresponde la expedición de Normas Oficiales Mexicanas para su fabricación, cuyos materiales permitan reducir la generación de residuos sólidos.**

⁷ **ARTÍCULO 5.** Son facultades de la Federación:

I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional; [...]

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

⁸ **Artículo 141.** La Secretaría, en coordinación con las Secretarías de Economía y de Salud, expedirá normas oficiales mexicanas para la fabricación y utilización de empaques y envases para todo tipo de productos, cuyos materiales permitan reducir la generación de residuos sólidos.

Asimismo, dichas Dependencias promoverán ante los organismos nacionales de normalización respectivos, la emisión de normas mexicanas en las materias a las que se refiere este precepto.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

45. Por otra parte, la **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**, en su **artículo 5, fracción XXXIII**⁹, precisa que debe considerarse como **residuos sólidos urbanos** a aquellos generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus **envases, embalajes o empaques**; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que generen residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta ley como residuos de otra índole.
46. Por lo que hace a la **distribución de competencias**, así como a las relaciones de coordinación, precisa en su artículo **6**¹⁰ que en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de prevención de la contaminación de sitios y su remediación, la federación, las entidades federativas y los municipios ejercerán sus facultades de conformidad con la distribución de competencias prevista en dicha ley y en otros ordenamientos legales.

⁹ “**Artículo 5.** Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]”

XXXIII. Residuos Sólidos Urbanos: Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole”.

¹⁰ **Artículo 6.** La Federación, las entidades federativas y los municipios, ejercerán sus atribuciones en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de prevención de la contaminación de sitios y su remediación, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

47. En su **artículo 7, fracción I**¹¹, precisa que son facultades de la Federación **formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de residuos así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados y **coordinar su instrumentación** con las entidades federativas y municipios, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el artículo 25, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
48. Además, en tratándose de la **facultad de expedir Normas Oficiales Mexicanas**, el referido numeral en sus fracciones **III a VI**¹² establece

¹¹ **Artículo 7.** Son facultades de la Federación:

I. Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de residuos así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados y coordinar su instrumentación con las entidades federativas y municipios, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

¹² **III.** Expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos de la industria minero-metalúrgica que corresponden a su competencia de conformidad con esta Ley y la Ley Minera;

IV. Expedir las normas oficiales mexicanas relativas al desempeño ambiental que deberá prevalecer en el manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, así como para establecer las especificaciones que deban cumplir los sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos para el aprovechamiento de la materia orgánica en procesos de generación de energía;

V. Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan los criterios para determinar qué residuos estarán sujetos a planes de manejo, que incluyan los listados de éstos, y que especifiquen los procedimientos a seguir en el establecimiento de dichos planes;

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

que le corresponde a la Federación la expedición de aquellas relacionadas con el manejo integral de los residuos de la industria minero-metalúrgica que corresponden a su competencia de conformidad con esta ley y la Ley Minera; **desempeño ambiental que deberá prevalecer en el manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial**, así como para establecer las especificaciones que deban cumplir los sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos para el aprovechamiento de la materia orgánica en procesos de generación de energía; **que establezcan los criterios para determinar qué residuos estarán sujetos a planes de manejo**, que incluyan los listados de éstos y que especifiquen los procedimientos a seguir en el establecimiento de dichos planes.

49. Respecto de los materiales que nos ocupan, tereftalato de polietileno y poliestireno expandido (PET y unicel), señala específicamente que es competencia de la Federación **expedir las Normas Oficiales Mexicanas que establezcan**, entre otros, los **criterios de eficiencia ambiental y tecnológica que deben cumplir los materiales con los que se elaborarán productos, envases, empaques y embalajes de plásticos y poliestireno expandido** que al desecharse se convierten en residuos. Dichas normas deberán considerar los principios de **reducción, reciclaje y reutilización** en el manejo de éstos.

VI. Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan, entre otros, los criterios de eficiencia ambiental y tecnológica que deben cumplir los materiales con los que se elaborarán productos, envases, empaques y embalajes de plásticos y poliestireno expandido que al desecharse se convierten en residuos. Dichas normas deberán considerar los principios de reducción, reciclaje y reutilización en el manejo de los mismos.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

50. Por su parte, el **artículo 9, fracciones I y II**¹³, del ordenamiento general en cita establece las facultades de las entidades federativas para dirigir la política ambiental estatal, lo cual deberá ajustarse a esa ley marco, así como a los planes nacionales emitidos por la Federación.

51. En lo tocante a dichos planes nacionales la ley general los inscribe como instrumentos de política de prevención y gestión integral. Particularmente, el **artículo 25**¹⁴ prevé que corresponde a la Secretaría

¹³ Artículo 9. Son facultades de las Entidades Federativas:

I. Formular, conducir y evaluar la política estatal, así como elaborar de manera coordinada con la Federación los programas en materia de residuos de manejo especial, acordes al Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Expedir conforme a sus respectivas atribuciones, y de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, en coordinación con la Federación y de conformidad con el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados, los ordenamientos jurídicos que permitan darle cumplimiento conforme a sus circunstancias particulares, en materia de manejo de residuos de manejo especial, así como de prevención de la contaminación de sitios con dichos residuos y su remediación;

¹⁴ **Artículo 25.** La Secretaría deberá formular e instrumentar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de conformidad con esta Ley, con el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos y demás disposiciones aplicables. El Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos se basará en los principios de reducción, reutilización y reciclado de los residuos, en un marco de sistemas de gestión integral, en los que aplique la responsabilidad compartida y diferenciada entre los diferentes sectores sociales y productivos, y entre los tres órdenes de gobierno. El Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos es el estudio que considera la cantidad y composición de los residuos, así como la infraestructura para manejarlos integralmente.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

de Medio Ambiente y Recursos Naturales formular el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de conformidad con dicha ley, basándose en los principios de reducción, reutilización y reciclado.

52. Posteriormente, en el **numeral 96, fracciones I, II, III y VII**, se precisa, entre otras, que las entidades federativas, con la finalidad de promover la reducción de la generación, valorización y gestión integral de los recursos, podrán llevar a cabo el control y vigilancia, diseñar instrumentos y programas para incentivar a grandes generadores a reducir la generación y someterlos a un manejo integral; coordinarse con las autoridades federales, con otras entidades federativas o municipios, para alcanzar las finalidades a que se refiere la ley y para la instrumentación de planes de manejo de los distintos residuos; todas esas atribuciones **en el ámbito de sus competencias**.
53. Especial mención merece el **artículo 100**¹⁵, pues en dicha disposición se prevé, de manera expresa, **qué actividades son las que las entidades federativas podrán prohibir con motivo de la prevención y manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial**, a saber:

¹⁵ **Artículo 100.** La legislación que expidan las entidades federativas, en relación con la generación, manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos podrá contener las siguientes prohibiciones:

- I. Verter residuos en la vía pública, predios baldíos, barrancas, cañadas, ductos de drenaje y alcantarillado, cableado eléctrico o telefónico, de gas; en cuerpos de agua; cavidades subterráneas; áreas naturales protegidas y zonas de conservación ecológica; zonas rurales y lugares no autorizados por la legislación aplicable;
- II. Incinerar residuos a cielo abierto, y
- III. Abrir nuevos tiraderos a cielo abierto

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

I. Verter residuos en la vía pública, predios baldíos, barrancas, cañadas, ductos de drenaje y alcantarillado, cableado eléctrico o telefónico, de gas; en cuerpos de agua; cavidades subterráneas; áreas naturales protegidas y zonas de conservación ecológica; zonas rurales y lugares no autorizados por la legislación aplicable;

II. Incinerar residuos a cielo abierto, y

III. Abrir nuevos tiraderos a cielo abierto

54. Del marco jurídico sintetizado se desprende que es la Federación quien se encarga de definir la política ambiental del país, para lo cual se le faculta expedir Normas Oficiales Mexicanas y el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; instrumentos por medio de los cuales se establecen las bases para la reducción, reciclaje y reutilización en el manejo de éstos.
55. Específicamente, a los envases del tereftalato de polietileno y poliestireno expandido se les denomina residuos sólidos urbanos y son considerados de manejo especial, siendo que, las leyes generales asignan **competencia exclusiva a la Federación** a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las de Economía y de Salud para expedir Normas Oficiales Mexicanas que contengan los criterios de eficiencia ambiental y tecnológica que deben cumplir los materiales con los que se elaborarán productos, envases, empaques y embalajes de dichos materiales.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

56. En lo tocante a las entidades federativas, a ellas les corresponderá dirigir la política ambiental estatal, pero en estricto apego a las competencias precisadas por la ley general, pues al tratarse de una actividad concurrente, éstas únicamente podrán actuar conforme a los límites previstos en la ley marco.
57. Destacándose que las actividades que éstas expresamente se encuentran facultadas para prohibir son aquellas relacionadas con verter e incinerar residuos, así como la apertura de tiraderos a cielo abierto; esto es, no se les otorga una facultad mayor de prohibición.
58. Se explica, la política ambiental estatal, al tratarse de una materia concurrente, debe ajustar su actuar a la política ambiental federal fijada en las leyes marco, así como en las Normas Oficiales Mexicanas y al Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
59. Particularmente, respecto de los criterios de eficiencia ambiental y tecnológica que deben cumplir los materiales con los que se elaborarán productos, envases, empaques y embalajes de plásticos y poliestireno expandido, se establece que ello será regulado a través de una Norma Oficial Mexicana, competencia exclusiva de la Federación, a quien también corresponde dirigir la reducción de la generación de residuos sólidos, respecto de dichos materiales.
60. Acorde con lo anterior, corresponde acudir a las Normas Oficiales Mexicanas que han sido expedidas respecto de la utilización de envases

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

de plástico y poliestireno expandido, para verificar si en éstas se establece alguna prohibición para su uso por parte de la Federación o cláusula que habilite a las entidades federativas para prohibir su utilización en envases, embalajes, empaques u otros productos, estrictamente relacionados con alimentos y bebidas.

61. Para tal efecto, se hace la precisión que esta Sala considerará las Normas Oficiales Mexicanas que se encuentran relacionadas con el envasado y empaquetado de alimentos y bebidas que han sido expedidas tanto en materia de salud, como de medio ambiente; ello, dado que ambas temáticas no se pueden disociar al estar relacionadas estrechamente con el proceso regulatorio tendiente a proteger la salud de la población en sus vertientes de salubridad y protección al ambiente, tan es así, que incluso las leyes generales que se analizan establecen que la emisión de las normas corresponde a las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las de Economía y de Salud.

- **Norma Oficial Mexicana NOM-251-SSA1-2009, “Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios”.**

62. Esta norma regula las condiciones que deben cumplir aquellos establecimientos que se dediquen al proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios, destacándose las siguientes disposiciones:

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

[...]

5. Disposiciones generales

5.7 Control del envasado

5.7.3 Los materiales de envase primarios deben ser inocuos y proteger al producto de cualquier tipo de contaminación o daño exterior.

[...]

6. Fábricas de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios

6.5 Control del envasado

6.5.1 El envasado debe hacerse en condiciones tales que se evite la contaminación del producto.

6.5.2 Los envases reutilizables deben ser de fácil limpieza para evitar la contaminación del producto.

[...]

8. Expendio

Los expendios de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios además de cumplir con lo establecido en el capítulo 5, en lo aplicable, deben cumplir con este capítulo:

8.2 Control de operaciones

8.2.4 Los establecimientos y tiendas de autoservicio que expendan alimentos para consumo fuera del mismo, deben utilizar envases desechables.

[...].”

63. Acorde con lo transcrito se determinó en la Norma Oficial Mexicana que el envasado de alimentos y bebidas debe llevarse a cabo en condiciones inocuas y que eviten la contaminación del producto; además, que en tratándose de expendios, debían utilizarse envases desechables.
64. La norma en comento no establece prohibición alguna respecto del uso de tereftalato de polietileno o de poliestireno expandible, pues sólo condiciona el envasado en términos de higiene.
- **Norma Oficial Mexicana NOM-161-SEMARNAT-2011 “Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial y determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo; el listado de los mismos, el procedimiento para la**

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

inclusión o exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo”.

65. En lo que interesa, en sus considerandos señala que la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece como instrumentos regulatorios de política ambiental a los planes de manejo, los cuales inducen a los Productores, Exportadores, Importadores y Distribuidores de productos a tomar acciones encaminadas a maximizar el aprovechamiento y la valorización de los residuos con base en estrategias y acciones que deberán ser técnica, ambiental, económicamente factibles y socialmente aceptables.

66. Agrega que entre las facultades que le fueron conferidas a la Federación, está la competencia de expedir las Normas Oficiales Mexicanas que establezcan los criterios para determinar qué residuos estarán sujetos a planes de manejo, que incluyan los listados de éstos, y que especifiquen los procedimientos a seguir en el establecimiento de dichos planes, por lo que a partir de ésta pretende incrementar el aprovechamiento de los Residuos de Manejo Especial y tener los beneficios ambientales, económicos y sociales correspondientes.

67. Precisa que un plan de manejo es un instrumento a través del cual se busca minimizar la generación y maximizar el aprovechamiento de los residuos en los que se aplica, por lo que al lograr su implementación se incrementaría la cantidad de residuos aprovechados, y como

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

consecuencia se disminuye la carga sobre los recursos naturales y sobre la vida útil de los sitios de disposición final donde se disponen.

68. Por su importancia, se reproducen los objetivos previstos en la norma:

“[...]

2. Objetivo

La presente Norma Oficial Mexicana tiene los siguientes objetivos:

2.1 Establecer los criterios que deberán considerar las Entidades Federativas y sus Municipios para solicitar a la Secretaría la inclusión de otros Residuos de Manejo Especial, de conformidad con la fracción IX del artículo 19 de la Ley.

2.2 Establecer los criterios para determinar los Residuos de Manejo Especial que estarán sujetos a Plan de Manejo y el Listado de los mismos.

2.3 Establecer los criterios que deberán considerar las Entidades Federativas y sus Municipios para solicitar a la Secretaría la inclusión o exclusión del Listado de los Residuos de Manejo Especial sujetos a un Plan de Manejo.

2.4 Establecer los elementos y procedimientos para la elaboración e implementación de los Planes de Manejo de Residuos de Manejo Especial.

2.5 Establecer los procedimientos para que las Entidades Federativas y sus Municipios soliciten la inclusión o exclusión de Residuos de Manejo Especial del Listado de la presente Norma.

[...]”.

69. En cuanto al listado de residuos de manejo especial sujetos a dicho plan, señala:

“ANEXO NORMATIVO

LISTADO DE RESIDUOS DE MANEJO ESPECIAL SUJETOS A PRESENTAR PLAN DE MANEJO

El Listado de los Residuos de Manejo Especial sujetos a Plan de Manejo se indica a continuación:

[...]

VI. Los residuos de las tiendas departamentales o centros comerciales, incluyendo tiendas de autoservicio, centrales de abasto, mercados públicos y ambulantes, que se incluyen en la lista siguiente y que se

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

generen en una cantidad mayor a 10 toneladas al año por residuo o su equivalente:

- Envases metálicos.
- Envases y embalajes de papel y cartón.
- Envases de vidrio.
- Envases de tereftalato de polietileno (PET).
- Envases de poliestireno expandido (unicel) [...]”.

70. Acorde con lo apuntado, la Norma Oficial Mexicana no restringe la utilización de envases de tereftalato de polietileno ni de poliestireno expandido, por el contrario, les asigna el mismo tratamiento que a los metálicos, de papel, cartón y vidrio, sometiéndolos a un plan de manejo.

- **Norma Oficial Mexicana NOM-218-SSA1-2011 “Productos y servicios. Bebidas saborizadas no alcohólicas, sus congelados, productos concentrados para prepararlas y bebidas adicionadas con cafeína. Especificaciones y disposiciones sanitarias. Métodos de prueba”.**

71. Acorde con sus objetivos, la norma tiene como propósito establecer las disposiciones y especificaciones sanitarias que deben cumplir las bebidas saborizadas no alcohólicas (incluye bebidas para deportistas), sus congelados, los productos concentrados para prepararlas y las bebidas adicionadas con cafeína; además, precisa que es de observancia obligatoria en el territorio nacional para las personas físicas o morales que se dedican a su proceso o importación.

72. En cuanto a los envases, los define y precisa sus características acorde con lo siguiente:

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

“[...]

3.16 Envase, cualquier recipiente, o envoltura en el cual está contenido el producto preenvasado para su venta al consumidor [...].

6. Bebidas saborizadas no alcohólicas y bebidas adicionadas con cafeína.

6.1 Disposiciones sanitarias.

6.1.1 Además de lo señalado en el punto 5, las empresas productoras de bebidas saborizadas no alcohólicas preenvasadas y las bebidas adicionadas con cafeína deben cumplir con lo siguiente:

6.1.1.1 Para el caso de envases no retornables vacíos, éstos deben almacenarse en condiciones higiénicas, protegidos de polvo y de materia extraña. Previo a su llenado, deben ser sometidos a un proceso que garantice la inocuidad del producto terminado.

6.1.1.2 Cuando se utilicen envases retornables, éstos deben ser sometidos a un proceso de desinfección interna y de lavado externo con soluciones desinfectantes, enjuagados con agua apta para consumo humano y escurridos de manera que no queden residuos de los desinfectantes.

6.1.1.3 Los tapones, tapas, hermetapas o corcholatas deben ser nuevos de material no tóxico, y mantenerse durante todo el proceso en condiciones higiénicas libres de polvo y de materia extraña. En caso de contaminación, éstas deberán lavarse y desinfectarse con soluciones que no modifiquen, reaccionen o alteren las características de éstos, evitando la contaminación por arrastre.

[...]

12. Envase.

12.1 Debe garantizarse la inocuidad de las tintas empleadas en la etiqueta cuando por las características del producto y el envase primario, se presente el riesgo de ingerirlas; según lo que establece la Norma citada en el numeral 2.1 del apartado de referencias”.

[...]”.

73. Como se advierte, esta Norma Oficial Mexicana señala que los envases de bebidas saborizadas no alcohólicas pueden estar fabricados de cualquier material, condicionándolo únicamente a temas relacionados con higiene e inocuidad; sin que en ella se establezca la prohibición del empleo de tereftalato de polietileno para envasar bebidas pues, por el contrario, se da posibilidad de que se utilice cualquier material.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

- **Norma Oficial Mexicana NOM-201-SSA1-2015 “Productos y servicios. Agua y hielo para consumo humano, envasados y a granel. Especificaciones sanitarias”.**

74. Prevé de qué manera ha de cumplirse con los requisitos sanitarios para la distribución de agua para consumo humano envasada, acorde con los objetivos y campo de aplicación siguientes:

“[...]

1. Objetivo y campo de aplicación

1.1 Esta Norma establece las características y especificaciones sanitarias que deben cumplir el agua y el hielo para consumo humano que se comercialice preenvasado o a granel y los establecimientos que se dediquen al proceso o importación de dichos productos.

1.2 Esta Norma es de observancia obligatoria en el territorio nacional para las personas físicas o morales que se dedican al proceso o importación de agua y hielo para consumo humano que se comercialicen preenvasados o a granel.

[...]”.

75. Se destaca que es en esta Norma Oficial Mexicana en la que se define el concepto de envase y de producto envasado:

“[...]

3. Definiciones

Para fines de esta Norma se entiende por [...]

3.18 Envase: a cualquier recipiente, o envoltura en el cual está contenido el producto preenvasado para su venta al consumidor.

[...]

3.33 Producto preenvasado: al producto que fuera del punto de venta es colocado en un envase de cualquier naturaleza, en ausencia del consumidor final, y la cantidad de producto contenido en él no puede ser alterada a menos que el envase sea abierto o modificado perceptiblemente.

[...]”.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

76. En cuanto a las disposiciones de las características de los envases, precisa:

“[...]

5. Disposiciones sanitarias.

Los establecimientos, además de cumplir con lo establecido en la Ley, el Reglamento y la Norma Oficial Mexicana citada en el punto 2.5, del capítulo de Referencias, de esta Norma, deben observar las disposiciones siguientes:

5.1 Agua.

[...]

5.1.4 Condiciones sanitarias de los envases y tapas.

5.1.4.1 Las tapas deberán ser nuevas y de material inocuo. En caso de duda de la condición higiénica de envases o tapas deberán lavarse y desinfectarse con soluciones que no modifiquen, reaccionen o alteren sus características y evitando la contaminación por arrastre.

[...]”.

77. De lo sintetizado se advierte que en la Norma Oficial Mexicana no se dispone prohibición alguna en la utilización de tereftalato de polietileno para la distribución de agua envasada. Por el contrario, establece que el envase puede ser de cualquier material; siendo que la única condición establecida es que estén en un estado higiénico.

- **Norma Oficial Mexicana NOM-173-SE-2021, “Jugos, agua de coco, néctares, bebidas no alcohólicas con contenido de vegetal o fruta u hortaliza y bebidas saborizadas no alcohólicas preenvasadas- Denominaciones - Especificaciones - Información comercial y métodos de prueba”.**

78. De nueva cuenta define como productos preenvasados a aquellos que son colocados en envases de cualquier naturaleza:

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

“[...]

3.21 Productos preenvasados

aqueles productos objeto de esta Norma Oficial Mexicana colocados en un envase de cualquier naturaleza, en ausencia del consumidor; la cantidad de producto contenido en él no puede ser alterada, a menos que el envase sea abierto o modificado perceptiblemente [...]”.

79. La Norma Oficial Mexicana prevé que el envase puede ser de cualquier material sin que se exista una restricción sobre uso de material alguno.
80. El marco jurídico expuesto dota a la Federación de la facultad de dirigir la política ambiental nacional, particularmente, es quien tiene competencia para definir a través de Normas Oficiales Mexicanas los mecanismos de **reducción, reciclaje y reutilización** de residuos, a través de fijar criterios que **la eficiencia ambiental y tecnológica que deben cumplir los materiales con los que se elaborarán productos, envases, empaques y embalajes de plásticos y poliestireno expandido** que al desecharse se convierten en residuos.
81. De ahí que, a través de las Normas Oficiales Mexicanas que han sido precisadas en este apartado, la Federación se ha decantado por permitir el uso de dichos materiales, otorgándoles el mismo tratamiento que a aquellos provenientes del papel, cartón y vidrio; esto es, la política ambiental se encuentra dirigida a reducir, reciclar y reutilizar el material, a través de mecanismos que permitan cumplir con dicho objetivo de manera eficaz y eficiente.
82. De ahí que la Federación lejos de prohibir su uso, lo regula y proyecta a un sentido de reciclaje y reutilización considerándolo como de manejo

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

especial, cuando provengan de tiendas de autoservicio, centrales de abasto, mercados públicos y ambulantes, acorde con la citada **NOM-161-SEMARNAT-2011**.

83. Máxime que, en cuanto al tema sanitario, como ya se dijo, se prevé solamente la utilización de materiales inocuos que aseguren la higiene del producto, pues no solamente debe atenderse a la naturaleza del empaque, embalaje o envase, a la luz de una cuestión de medio ambiente, sino a lo que en éste se resguarda, en el caso, alimentos y bebidas, como una temática de salubridad.
84. Se toma en consideración que la prohibición a que se refiere la norma tildada de inconstitucional es un mecanismo de prevención y reducción de un residuo sólido urbano de manejo especial; sin embargo, con ello se invade la esfera competencial derivada de la facultad concurrente, pues la norma local no puede restringir un material cuya regulación en cuanto a su disposición, reciclaje y reutilización está expresamente establecida en las leyes generales que es facultad de la Federación.
85. No se desconoce la posibilidad de prohibir, que en tratándose de facultades concurrentes pueden llevar a cabo las legislaciones locales cuando por cuestiones regionales o de una característica propia que las distingue del modelo nacional sea necesario plantear; sin embargo, ello únicamente puede hacerse dentro de un ámbito en el que goce de competencia y que ésta no esté limitada a la Federación, como sí sucede en el caso.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

86. En efecto, la facultad de regulación sobre los materiales para envase de alimentos y bebidas está restringida a la Federación, en específico, el tereftalato de polietileno y el poliestireno expandido, acorde con el sistema normativo regulatorio expedido en cumplimiento a la facultad concurrente.
87. Además, esta Segunda Sala considera que el hecho de prohibir venta, distribución y empleo de envases de tereftalato de polietileno y poliestireno expandido representa una de las sanciones máximas para efectos de la norma administrativa pues es una negativa de cualquier posibilidad de hacer uso de esos materiales para efectos de envasar o empaquetar alimentos o bebidas.
88. Lo que va por encima de la regulación prevista por la Federación, pues ésta mandata establecer un régimen jurídico especial que determine la forma en que se podrán utilizar los productos, así como fijar los mecanismos de aminoración de la contaminación provocada por sus residuos. En efecto, la norma prevé la posibilidad de clasificar ciertos productos como especiales o peligrosos incluyéndolos en un listado específico, lo que en forma alguna implica una prohibición, sino únicamente una regulación, para su reducción, reciclaje y reutilización.
89. De ahí que si bien, las entidades federativas gozan de libertad para configurar su política ambiental estatal, ello no es una actividad indiscriminada o que no encuentre límites, pues expresamente la norma general mandata que ello será en el ámbito de sus competencias; es

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

decir, su potestad encuentra una barrera de actuación, precisamente, en aquello que es facultad exclusiva de la Federación; esto es, la ley general o marco es la que habilita y posibilita su actuación en ciertos rubros.

90. Lo que como ha quedado expuesto, en cuanto al tema ambiental, constitucionalmente se reconoce que será la Federación quien a través de las leyes marco imponga las directrices que las entidades deberán seguir y acatar, sin excederlas.
91. Por tanto, aceptar la facultad de las entidades federativas para prohibir envases y empaques de tereftalato de polietileno y poliestireno expandido implicaría un contrasentido en relación con los lineamientos que para su tratamiento ha impuesto la Federación en ejercicio de sus facultades.
92. Conclusión que resulta coincidente con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 02/2019¹⁶, en la que analizó las facultades de las entidades federativas para emitir su propio listado de materiales o sustancias peligrosas, con plena independencia del listado de la Federación.

¹⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 02/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, once de enero de dos mil veintiuno, aprobada por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

93. Asunto en el que se concluyó que las entidades federativas no cuentan con facultades para incrementar la lista de los productos o materiales considerados como peligrosos, pues de ser así, existiría un amplio margen para que se duplicaran funciones en relación con éstas y fracasaría el objetivo de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** que es, precisamente, establecer la concurrencia de las competencias para cumplir con los objetivos de los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, constitucionales.
94. De ahí que, si en el presente asunto, lo que la norma impugnada pretende es prohibir un material en específico, ello implica una sanción mayor que la propia inclusión a la lista de materiales peligrosos, los cuales están permitidos conforme a un manejo y tratamiento específico, siendo que la prohibición a que se refiere tal disposición es de una entidad de mayor gravedad y más aun tratándose de un material que es reciclable y reutilizable del cual la Federación ha determinado su manejo y destino como residuo sometido a un manejo especial.
95. De conformidad con los razonamientos lógicos y jurídicos que sostienen la presente determinación, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación califica como **fundado** el agravio materia de estudio, lo cual resulta suficiente para, en la materia, modificar la sentencia impugnada, en cuanto a la negativa del amparo respecto del acto reclamado consistente en el artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

96. Sin que exista necesidad de pronunciarse respecto de los agravios restantes, toda vez que la conclusión alcanzada se sustenta en falta de competencia del Congreso de Oaxaca para legislar en los términos en que lo hizo, lo que resulta suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto reclamado, así como la del acto de aplicación.

V. EFECTOS

97. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que procede conceder el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa, para el efecto de que no se le aplique la disposición declarada inconstitucional, por lo que la autoridad responsable deberá dejar insubsistente el acto de aplicación y, en su lugar, emitir otro en el que prescinda de aplicar el artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca.
98. Lo anterior, en tanto que los efectos de una sentencia que otorgue el amparo contra una disposición normativa señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación impugnados, sino que además tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la disposición impugnada y declarada inconstitucional, no podrá válidamente ser aplicada a la quejosa que obtuvo la protección constitucional, pues ello implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad¹⁷.

¹⁷ Tesis [P./J. 112/99](#), Novena época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 1999, Tomo X, página 19, registro digital 192846.

AMPARO EN REVISIÓN 230/2022

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Cadena Comercial Oxxo, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo 98, fracciones XI y XII, de Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, así como su acto de aplicación, para los efectos precisados en la última parte de la presente ejecutoria.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

MDdR/ dsv