

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

PARTE QUEJOSA: *****

RECURRENTES: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y OTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN

COLABORÓ: JORGE ANTONIO VÁZQUEZ DE GYVES.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Un particular presentó demanda de amparo en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de febrero de dos mil veintidós (artículos 26 y 27); así como en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós (artículos 2, fracciones II, IV y IV Bis, 51, fracciones I, I Bis y II, 60, fracciones I a V y 79, fracción I).

Seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que determinó conceder el amparo, al calificar como fundado el concepto de violación tercero, en el que la parte quejosa adujo que el sistema normativo impugnado violaba los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Inconformes con la determinación anterior, tanto el Presidente de la República como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpusieron sendos recursos de revisión.

El Tribunal Colegiado del conocimiento modificó la sentencia recurrida, sobreseyó en el juicio únicamente respecto de la fracción I del artículo 79 del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, indicó que carecía de competencia legal para conocer del problema de constitucionalidad subsistente y remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos legales correspondientes.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA		18-19

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

		La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	
II.	OPORTUNIDAD LEGITIMACIÓN	Y Resulta innecesario realizar el estudio de tales aspectos, dado que el Tribunal Colegiado del conocimiento ya se pronunció al respecto.	19
III.	PROCEDENCIA	Los recursos son procedentes.	19-20
IV.	CAUSAS IMPROCEDENCIA	DE No existen causas de improcedencia pendientes de estudio y tampoco se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas y desestimadas tanto por el Juez de Distrito como por el Tribunal Colegiado del conocimiento.	20
V.	ESTUDIO DE FONDO	Se declaran infundados los agravios de las recurrentes, en atención a que el artículo 60 del Reglamento reclamado, al indicar que en las zonas exclusivamente para fumar estará prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, al igual que imponer requisitos respecto de la ubicación de las áreas libres para fumar precisando que deben estar incomunicadas o separadas a ciertos metros de distancia y el porcentaje que deben abarcar del establecimiento, sí se excede de la ley que	20-48

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

		<p>reglamenta, ya que al pretender regular las características que deben cumplir las áreas exclusivas para fumar, incluyó una restricción absoluta sobre las actividades que pueden realizarse en tales espacios.</p>	
VI.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa respecto de los artículos reclamados del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, en los términos precisados en la presente ejecutoria.</p>	48-49

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

PARTE QUEJOSA: *****

**RECURRENTES: PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA Y OTRA**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN

COLABORÓ: JORGE ANTONIO VÁZQUEZ DE GYVES.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ***** de ***** de dos mil **veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 82/2024, interpuesto por el Presidente de la República y otra contra la sentencia dictada el quince de agosto de dos mil veintitrés por el Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo indirecto 431/2023.

El problema jurídico que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si los artículos 2, fracciones II, IV y IV Bis, 51, fracciones I, I Bis y II, 60, fracciones I a V del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, contraviene o no el principio de subordinación jerárquica.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

ANTECEDENTES

1. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, ***** (en adelante la “quejosa”), promovió juicio de amparo indirecto contra las autoridades y respecto de los actos siguientes:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. **Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.**
 2. **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.**
- (...)

IV. ACTOS RECLAMADOS.

1. **De la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores:** la expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de febrero de dos mil veintidós, específicamente los artículos 26 y 27.

2. **Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:**

La aprobación, expedición y promulgación de los siguientes decretos:

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de febrero de dos mil veintidós, específicamente los artículos 26 y 27.

(...)

- El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós. En concreto, las siguientes porciones normativas: [se transcriben los artículos 2, fracciones II, IV y IV Bis, 51, fracciones I, I Bis y II, 60, fracciones I a V y 79, fracción I]”

2. La quejosa señaló los derechos fundamentales violados en su perjuicio, narró los principales antecedentes del caso e hizo valer **cuatro conceptos de violación.**

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

3. Los planteamientos formulados por la quejosa son, en esencia, los siguientes:

- **Primero.** Los preceptos de la Ley y Reglamento reclamados como sistema normativo eran inconstitucionales por violar el derecho de seguridad jurídica, debido a que incide de forma injustificada en los derechos humanos de libertad de trabajo, comercio u ocupación, así como en el derecho a la propiedad de la quejosa.
- Ello en virtud de que el Reglamento impugnado **prohibía absolutamente** que se destinen zonas exclusivas para fumar en el establecimiento de la quejosa para ser utilizados por los comensales y personas que acuden al mismo, esto es, **sin que pudiera llevarse a cabo la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos y bebidas**, excediéndose del contenido de la Ley General para el Control del Tabaco.
- Al igual que los titulares de los establecimientos mercantiles permitieran a sus clientes consumir productos de tabaco, a pesar de haber cumplido con las medidas previstas anteriormente tanto en la Ley como en el Reglamento, mismas que al momento de su emisión consideraban la protección de los derechos de terceros no fumadores y personas en condición de vulnerabilidad.
- Más aún, el Reglamento impugnado **modificaba la definición de “espacio al aire libre”**, de tal forma que impedía que se encontrara contiguo a los establecimientos mercantiles, porque no podía estar dividido por ninguna pared.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

- Limitaciones que **no superaban un examen de proporcionalidad** que permitiera a los particulares visualizar la justificación o motivación de la política implementada, es decir, no resultaban idóneas, adecuadas, necesarias ni proporcional en sentido estricto.
- Siendo que las normas impugnadas, en realidad, se traducían en una **prohibición absoluta** para los locales destinados al consumo de alimentos y bebidas (restaurantes, bares, etcétera), como lo era la quejosa, de llevar a cabo la prestación de dichos servicios en las **zonas exclusivas para fumar**.
- Aunado a que se establecía la obligación de que dichas áreas se encontraran físicamente incomunicadas de los espacios cien por ciento libres de humo de tabaco, en zonas separadas por lo menos a diez metros de cafés, restaurantes, bares y cualquier establecimiento en donde se sirvieran bebidas o alimentos, así como alejadas de salidas y entradas de los establecimientos y ubicadas en espacios al aire libre.
- Esto es, **se trataba de zonas que no podían formar parte del establecimiento de que se trataba**, ya que no podían estar limitadas por una pared o muro, ni ubicarse en espacios abiertos divididos por paredes contiguas del lugar correspondiente.
- **Todo lo cual impactaba de manera frontal en la libertad de comercio y en la ocupación de locales comerciales** que contaran con autorizaciones y licencias para operar servicios de consumo; **además de que se trataba de una regulación poco clara tratándose de las zonas exclusivamente para fumar**.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

- **Segundo.** El sistema normativo impugnado resultaba violatorio de los derechos de legalidad, trabajo y comercio, dado que restringía y acotaba en la mayor medida posible el concepto de “**espacio al aire libre**”, señalándose que se trataba de un área sin techo y que no debía contar con ninguna pared o muro (artículo 2, fracción IV, del Reglamento Impugnado).
- También distingue dichos espacios de las “**áreas físicas con acceso al público**”, como lo eran los establecimientos mercantiles, precisándose que éstas consisten en lugares con techo o que tuvieran como mínimo dos paredes (artículo 2, fracción II, del Reglamento impugnado).
- **Ambas definiciones se excluyen** porque en los espacios al aire libre no podían encontrarse paredes o muros, lo cual implicaba que si bien la ley permitía que los lugares o establecimientos con acceso al público pudieran contar con una zona para fumadores al aire libre (artículo 27 y segundo transitorio del Decreto de reformas a la Ley General para el Control del Tabaco), lo cierto era ello **resultaba materialmente imposible a la luz del Reglamento impugnado** y, por tales motivos, no podían coexistir.
- Imposibilidad que se hace más evidente tomando en cuenta que el Reglamento impugnado imponía **restricciones excesivas que debían ser cumplidas en las zonas exclusivas para fumar** (artículo 60, fracciones I, II y III del Reglamento impugnado), desconociéndose la realidad de los negocios en nuestro país y volvía inoperante la permisión de la Ley que establecía que sí podían contar con zonas exclusivas para fumar, con lo que se trastocaba la libertad de comercio.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

- **Tercero.** Los preceptos reclamados del Reglamento reclamado violaban los principios de legalidad y subordinación jerárquica que se desprendía de los artículos 89, fracción I, y 133 de Constitución Federal.
- Lo anterior es así, ya que la Ley reclamada permitía expresamente que en los lugares que tuvieran acceso al público en forma libre o restringida pudieran existir zonas exclusivamente para fumar las cuales deberían ubicarse solamente en los espacios al aire libre (artículo 27, primer párrafo), sin embargo el Reglamento excedía el contenido de las disposiciones legales contenidas en la ley afectando injustificadamente el ejercicio de las actividades de los establecimientos mercantiles, de la siguiente manera:
 1. La prohibición la prestación de servicio de consumo de bebidas y alimentos en las zonas exclusivas para fumar.
 2. La prohibición absoluta de los establecimientos mercantiles, como el de la quejosa, contaran con áreas exclusivas para fumar que, si bien eran al aire libre se encontraban aledañas o divididas por una pared.
- Asimismo adujo que el Reglamento extiende lo dispuesto en la ley, al ampliar la definición de **“espacios de concurrencia colectiva”**, **al incluir los lugares de consumo de bebidas y alimentos.**
- Sin que se desconociera que el artículo 26 de la Ley reclamada señalaba que los lugares en que quedaba prohibido consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco y nicotina que pudieran ser determinados por la Secretaría de Salud.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

- La prohibición absoluta de que los establecimientos mercantiles establezcan áreas de fumadores en los locales que brindan servicio de consumo de bebidas y alimentos y de que estas zonas formen parte del mismo, pues de conformidad con el Reglamento consistía en un área que no contara con techo ni se encuentra limitado por ninguna pared o muro, en un cerco perimetral de al menos diez metros de las entradas, accesos, salidas o cualquier lugar de paso así como de los lugares donde se encuentren ductos de entrada de aire, por lo que se trataba de espacios que debían estar separados del establecimiento que no podrían consistir en paredes contiguas, esto es, se amplía la prohibición de mérito al establecer una definición de espacios al aire libre completamente restrictiva y que no coincide con la Ley que sí permitía que en los lugares de acceso al público se colocaran zonas exclusivas para fumadores como señalaba el artículo 27.
- En esa medida solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2., fracciones II, IV, IV Bis, 40, fracción XVI y XXI, 51, fracción I, I Bis, II, 60 en todas sus fracciones y 65 Bis del Reglamento reclamado.
- Asimismo, señaló la inconstitucionalidad del Reglamento por ser violatorio de los **principios de legalidad y derecho a la seguridad jurídica así como de subordinación jerárquica**, pues conforme al artículo 27 de la Ley se delegó la facultad de regulación a la Secretaría de Salud, no obstante el Presidente de la República desatendió dicha delegación al emitir el Reglamento.
- **Cuarto.** Los preceptos reclamados violaban los **principios de legalidad y seguridad jurídica** toda vez que empleaban conceptos

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

ambiguos que colocaban a las personas en una situación de inseguridad jurídica y falta de certeza al establecer el Reglamento una definición poco clara de los que se debía considerar como **espacios al aire libre, espacios cerrados y áreas físicas con acceso al público** que resultan contradictorias con lo que establecía la Ley.

- Ello era así pues no quedaba claro si el espacio al aire libre podía o no formar parte de un establecimiento mercantil que se constituya como un pared física con acceso al público pues debía entenderse que el espacio al aire libre carecía de toda pared o muro por lo que se entendía entonces como cumplir con la permisión de la Ley.
- Así como que se establecía una definición de áreas físicas con acceso al público que se contraponía con lo que se entendía por espacio al aire libre, pues el Reglamento pareciera indicar que las áreas físicas con acceso al público no podían tener zonas exclusivas para fumar pues sus definiciones se contraponían, en atención a que si se trataba de espacio al aire libre no tenía ni una sola pared y si tenía dos paredes como mínimo entonces ya se conocía como área física con acceso al público.

4. **Admisión y trámite.** La demanda fue turnada al Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde se registró con el número de expediente 431/2023¹ y, previo desahogo de una prevención, se admitió a trámite.²

¹ Auto de dos de marzo de dos mil veintitrés.

² Auto de diecisiete de marzo de dos mil veintitrés.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

5. El Juez de Distrito también requirió a las autoridades responsables sus respectivos informes con justificación; dio la intervención legal correspondiente al agente del Ministerio Público de la adscripción; y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.
6. Seguido el juicio en todas sus etapas, se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia hasta el quince de agosto de dos mil veintitrés, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que resolvió **conceder el amparo y protección de la justicia federal**.
7. Las consideraciones que sustentan dicha determinación son, en esencia, las siguientes:
 - *Segundo*. Se precisaron los actos reclamados en el asunto, a saber: **(I)** el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado el diecisiete de febrero de dos mil veintidós en el Diario Oficial de la Federación, específicamente, los **artículos 26 y 27**; así como **(II)** el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, concretamente, los artículos 2, fracciones II, IV y IV Bis, 51 fracciones I, I Bis y II, 60 fracciones I a V y 79, fracción I.
 - *Tercero*. Se analizaron y desestimaron las causas de improcedencia invocadas por las autoridades responsables, esto era: **(I)** la ausencia de conceptos de violación; **(II)** la falta de interés jurídico; **(III)** así como el consentimiento de los actos reclamados en el asunto.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

- *Quinto.* Una vez analizada la procedencia del juicio, se procedió al estudio de fondo y se calificó como **fundado el concepto de violación tercero**, en el que la quejosa adujo que el sistema normativo impugnado violaba los **principios de reserva de ley y subordinación jerárquica**.
- De conformidad con los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General para el Control del Tabaco, podían existir dos especies bien diferenciadas en los lugares con acceso al público en relación con el consumo de tabaco: **(I)** espacios cien por ciento libres de humo; y **(II)** zonas exclusivas para fumar.
- Las **zonas exclusivas para fumar** debían estar situadas al aire libre y el encargado, propietario, administrador o responsable del establecimiento donde se ubicaban se encontraba obligado a que se respetaran los espacios libres de humo mediante la instalación de letreros visibles que indicaran claramente la naturaleza de cada uno de ellos y la inclusión de un número telefónico para la denuncia de violación a las limitaciones que implicaba la diferenciación entre dichos espacios.
- **Tales lineamientos son los que el legislador dispuso en la legislación para limitar el derecho fundamental a la libertad de comercio**, así como para suministrar productos y servicios en lugares con acceso al público donde podían consumirse productos de tabaco.
- Mientras que los artículos 60 y 65 Bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco disponen, en la parte que interesa, que en los establecimientos podrían existir **zonas**

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

exclusivamente para fumar en espacios al aire libre, en las cuales estaba prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento; cumpliéndose además con las características previstas en los citados numerales.

- Y a pesar de que el Reglamento impugnado fue emitido por el Presidente de la República en ejercicio de su facultad prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional, lo cierto era que **prohibía actividades que la propia ley que reglamenta permitía**, como lo era la prestación del servicio de venta y consumo de bebidas y alimentos, eliminándose la posibilidad de que la quejosa ejerciera su derecho a la libertad de comercio.
- De ahí la **violación a los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley**, porque el Reglamento impugnado iba más allá de lo previsto en la legislación, aunado a que la prohibición de vender alimentos en las zonas exclusivas para fumar no se justificaba en la protección del interés social.
- En consecuencia, lo procedente era **conceder** el amparo contra el sistema normativo conformado por el artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, así como los numerales 2, fracciones II, IV y IV Bis, 51, fracciones I, I Bis y II, 60, fracciones I a V, y 79, fracción I del Reglamento impugnado.
- Concesión que única y exclusivamente implicaba que **no se aplicara a la quejosa la prohibición del servicio de venta de alimentos y bebidas en zonas para fumadores en el**

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

establecimiento materia de la litis, sin poder hacerse extensiva a ningún otro local con independencia a que se tratara del mismo promovente y, en caso de que se dejara de prestar dicho servicio en el establecimiento de la quejosa, la protección constitucional perdería su vigencia por haberse concedido respecto de éste, no así en relación con el espacio físico donde se prestaban los servicios.

- La conclusión alcanzada hacía **innecesario el estudio de los restantes conceptos de violación**, en atención al principio de mayor beneficio.

8. **Recursos de revisión.** Inconformes con la sentencia recién mencionada, mediante oficios recibidos el treinta de agosto de dos mil veintitrés,³ tanto Presidente de la República como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpusieron sendos recursos de revisión.
9. La Cámara de Diputados, en su **único agravio**, aduce que la decisión adoptada por el Juez de Distrito resulta incorrecta, toda vez que concede la protección constitucional a la quejosa, a pesar de violentar el derecho a la salud de la sociedad y representar un impedimento para que todas las personas disfruten de sus actividades en un ambiente libre de humo de tabaco.
10. Siendo que, en el presente caso, **el interés de la sociedad debe estar por encima del interés particular de la quejosa**, por lo que se debe revocar la sentencia recurrida y negar la protección constitucional.

³ En el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

11. Mientras que el Presidente de la República hace valer **dos agravios**, en donde se sostiene lo siguiente:

- **Primer agravio:** Insiste que en el caso se actualiza la causa de improcedencia contenida en las fracciones XIII y XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo (consentimiento de los actos reclamados sentencia recurrida viola los principios de congruencia y exhaustividad).
- **Segundo:** Se exponen diversos argumentos vinculados con el fondo del asunto:
 - El Reglamento impugnado no resulta violatorio del principio de reserva de ley y subordinación jerárquica, porque no introduce aspectos nuevos que no hayan sido contemplados en la Ley General para el Control del Tabaco, ya que solo armoniza las hipótesis generales y abstractos previstos en la legislación sobre el consumo de productos de tabaco.
 - Medidas reglamentarias que encuentran sustento en el artículo 26 de la Ley General para el Control del Tabaco, que establece la prohibición de consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco en los espacios cien por ciento libres del humo de tabaco y emisiones, lugares de trabajo, espacios de concurrencia colectiva, entre otros.
 - Así como en el numeral 27 de la citada legislación, que establece con absoluta claridad que podrán existir **zonas exclusivamente para fumar**, sin contemplar la posibilidad de que en tales espacios puedan consumirse bebidas y alimentos.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

- Y aun cuando el legislador expresamente no prohibió dicha posibilidad, **resulta claro que dichas zonas son exclusivas para fumar**, no así para la realización de alguna otra actividad (consumo de bebidas o alimentos), como erróneamente lo sostuvo el Juez de Distrito.
- Por lo tanto, **los artículos 60 y 65 Bis del Reglamento impugnado no van más allá de la Ley General para el Control del Tabaco**, ni mucho menos establece obligaciones o prohibiciones no contenidas en la ley, ya que solo ejecuta y desarrolla lo previsto en la citada legislación.
- Máxime que la intención del legislador al establecer zonas exclusivamente para fumar, en lugares como el administrado por la quejosa, no fue discriminar a los sujetos obligados, ni mucho menos prohibir a las personas consumir tabaco, sino que éstas tengan un lugar exclusivo para fumar, con el propósito de no afectar la salud de terceros por el humo de tabaco de segunda o tercera mano, sobre todo, a grupos vulnerables como menores de edad, adultos mayores, personas con enfermedades respiratorias o cardíacas, mujeres embarazadas, así como los trabajadores de los establecimientos mercantiles (meseras, meseros, ayudantes, etcétera).
- De ahí la ilegalidad de la sentencia recurrida, porque el Juez de Distrito concluyó que el Reglamento impugnado va más allá de las restricciones al derecho fundamental a la libertad de trabajo establecidas en la Ley General para el Control del Tabaco, **sin haber**

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

atendido a la intención del legislador al momento de emitir la citada legislación.

- Aunado a que, en realidad, **se protege los intereses económicos de la quejosa por encima del derecho a la protección de la salud de toda la población** y, de manera particular, de sus propios trabajadores.
- Y **tampoco fue tomada en consideración la basta evidencia científica** de los efectos adversos no solo para los fumadores, sino también para los no fumadores que son expuestos al humo del tabaco, **ni mucho menos los compromisos pactados por el Estado mexicano a nivel regional e internacional para combatir efectivamente la epidemia del tabaquismo**, misma que constituye un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública.
- Todo lo cual lleva a concluir que lo procedente es **(I)** revocar la sentencia recurrida y **(II)** negar la protección constitucional a la parte quejosa.

12. **Admisión y trámite.** Los medios de impugnación fueron turnados al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde se registraron con el número de expediente 469/2023 y se admitieron a trámite.⁴

13. **Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó resolución en la que determinó: **(I) modificar** la sentencia recurrida; **(II)**

⁴ Auto de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

sobreseer en el juicio únicamente respecto de la fracción I del artículo 79 del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco; **(III) carecer de competencia legal** para conocer del problema de constitucionalidad subsistente; y **(IV) remitir los autos** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos legales correspondientes.

14. Las consideraciones que sustentan dicha decisión fueron, en esencia, las siguientes:

- Se advierte, de oficio, la actualización de la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo (falta de interés), **únicamente en relación con la fracción I del diverso 79 del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco**, porque no forma parte del sistema normativo impugnado al regular una hipótesis distinta, esto es, las medidas de seguridad relacionadas con la protección de la salud de la población por las actividades vinculadas a la producción, publicidad e importación de productos del tabaco, siendo que la quejosa tenía autorización para prestar el servicio de restaurante, no así para la realizar las actividades mencionadas.
- Por lo tanto, con fundamento en lo dispuesto en la fracción V del artículo 63 de la Ley de Amparo, **lo procedente era sobreseer** en el juicio respecto de la citada porción normativa.
- En otro orden de ideas, **se analizó y desestimó el primer agravio del Presidente de la República**, en el que insiste en la actualización de la causa de improcedencia prevista en las fracciones XIII y XIV

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

del artículo 61 de la Ley de Amparo (consentimiento de los actos reclamados).

- Y una vez analizada la procedencia del juicio, se reserva jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver el **problema de constitucionalidad subsistente sobre el artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, así como los numerales 2, fracciones II, IV y IV Bis, 51, fracciones I, I Bis y II, y 60, fracciones I a V, del Reglamento impugnado.**
- Con la precisión de que, si bien el Tribunal Colegiado cuenta con competencia para conocer de las disposiciones reglamentarias, lo cierto es que, **en primer lugar**, se debe definir la regularidad constitucional de la prohibición implícita de realizar alguna otra actividad en las zonas exclusivas para fumar contenida en el artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, para después emitir un pronunciamiento al respecto.

15. **Trámite ante la Suprema Corte.** En proveído de doce de febrero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta asumió competencia originaria para conocer de los recursos de revisión, registrándolos con el número de expediente 82/2024, turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y ordenó su radicación en la Segunda Sala.

16. **Avocamiento.** El Ministro Presidente de esta Segunda Sala instruyó el avocamiento del asunto en auto de quince de marzo de dos mil veinticuatro y, una vez debidamente integrado el expediente, se remitieron los autos a la Ministra Ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

17. **Publicación.** El proyecto de resolución de esta sentencia fue publicado oportunamente en términos de lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo.

I. COMPETENCIA

18. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵; 81, fracción I, inciso e)⁶, y 83 de la Ley de Amparo⁷; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁸; en relación con los

⁵ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

[...]

⁶ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

[...]

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

⁷ **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

⁸ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

[...]

III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

[...]

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023⁹; toda vez que se interpuso contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en materia administrativa, competencia de esta Sala, cuya resolución no amerita la intervención del Tribunal Pleno.

19. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [se ajustará en engrose].

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

20. Resulta innecesario el pronunciamiento de esta Suprema Corte en cuanto a la oportunidad del recurso de revisión y la legitimación del promovente, debido a que ya fueron materia de estudio por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.¹⁰

III. PROCEDENCIA

21. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los recursos de revisión principales reúnen los requisitos necesarios para su procedencia y, por lo tanto, amerita el estudio de fondo del asunto en términos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; toda vez que las autoridades recurrentes impugnan una

⁹ **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

(...)

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

(...)

TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito.

¹⁰ Véase considerandos Segundo y Tercero de la sentencia de fecha diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

sentencia dictada en audiencia constitucional en la que el Juez de Distrito concedió el amparo a la parte quejosa.

22. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [se ajustará en engrose].

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

23. No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas y desestimadas tanto por el Juez de Distrito como por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

24. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [se ajustará en engrose].

V. ESTUDIO DE FONDO

25. En primer lugar, es relevante mencionar que únicamente que no será materia de análisis el **primer agravio** esgrimido por el Presidente de la República como autoridad recurrente toda vez que ya fue materia de análisis por parte del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar el amparo en revisión 469/2023 en sesión de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

26. Por lo que únicamente será materia de estudio es **segundo agravio** en relación con el planteamiento del **Presidente de la República** en donde adujo, esencialmente que, el Reglamento impugnado no resultaba violatorio del principio de reserva de ley y subordinación jerárquica (como se había hecho valer en el tercer concepto de violación), porque,

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

contrario a lo determinado en la sentencia recurrida, no introducía aspectos nuevos que no hubieran sido contemplados en la Ley General para el Control del Tabaco, ya que solo armonizaba las hipótesis generales y abstractos previstos en la legislación sobre el consumo de productos de tabaco.

27. Ello pues el propio artículo 26 de la Ley General para el Control del Tabaco, es el que en realidad establecía la prohibición de consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco en los espacios cien por ciento libres del humo de tabaco y emisiones, lugares de trabajo, espacios de concurrencia colectiva, entre otros.
28. Al igual que el numeral 27 de la citada legislación, que establecía con absoluta claridad que podrán existir **zonas exclusivamente para fumar**, sin contemplar la posibilidad de que en tales espacios pudieran consumirse bebidas y alimentos.
29. Pues aun cuando el legislador expresamente no prohibió dicha posibilidad, **resultaba claro que dichas zonas eran exclusivas para fumar**, no así para la realización de alguna otra actividad (consumo de bebidas o alimentos), como erróneamente lo sostuvo el Juez de Distrito.
30. Lo cual se analizará de manera conjunta con el **único agravio** expuesto por Cámara de Diputados y que se encuentra vinculado con el referido por el diverso recurrente Presidente de la República.
31. En dicho agravio la Cámara sostuvo que la decisión adoptada por el Juez de Distrito resultaba incorrecta, toda vez que concedía la protección constitucional a la quejosa, a pesar de violentar el derecho a la salud de la sociedad y representar un impedimento para que todas

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

las personas disfruten de sus actividades en un ambiente libre de humo de tabaco.

32. Ahora bien, dichos agravios se encuentran encaminados a combatir la concesión de amparo dictada por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida al declarar fundado el **tercer concepto de violación**, en el cual la parte quejosa adujo que el sistema normativo impugnado en relación con el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco violaba los **principios de reserva de ley y subordinación jerárquica**.
33. En ese sentido la sentencia analizó el sistema normativo del cual derivaba, esto es, los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General para el Control del Tabaco, los **lineamientos son los que el legislador dispuso en la legislación para limitar el derecho fundamental a la libertad de comercio**, así como para suministrar productos y servicios en lugares con acceso al público donde podían consumirse productos de tabaco.
34. Sin embargo, consideró que los artículos 60 y 65 Bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco dispusieron que en los establecimientos podrían existir **zonas exclusivamente para fumar** en espacios al aire libre, en las cuales estaba prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento; cumpliéndose además con las características previstas en los citados numerales.
35. Por lo que al prohibir el Reglamento **actividades que la propia ley que reglamenta permitía**, como lo era la prestación del servicio de venta y consumo de bebidas y alimentos, se eliminaba la posibilidad de que la

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

quejosa ejerciera su derecho a la libertad de comercio y sin justificar la protección del interés social.

36. Bajo ese conflicto, para efecto de esclarecer la viabilidad o no de los agravios, en contraste con lo resuelto en la sentencia recurrida, en principio, se debe acudir al principio que se estimó transgredido, esto es, **el principio de subordinación jerárquica y reserva de ley.**
37. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal faculta al Poder Ejecutivo Federal para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Poder Legislativo, normas que si bien desde el punto de vista material son similares, se distinguen, básicamente, en que provienen de un órgano que al crearlas no expresa la voluntad general sino, antes bien, está obligado a proveer a la exacta observancia de ésta expresada en la ley respectiva. Esa facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.¹¹

¹¹ “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar 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.”

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

38. El principio de reserva de ley ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, 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 encuentra su justificación y medida.
39. De igual forma, la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Poder Ejecutivo se traduce en esencia, dado el principio de división de poderes imperante, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tengan por objeto la aplicación de la ley, desarrollando y completando en detalle su contenido, pero sin que a título de su ejercicio pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley la medida y justificación del reglamento.

Novena Época. Registro 171459. Primera Sala. Jurisprudencia 1a./J. 122/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Jurisprudencia. Tesis . Página 122.

“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.” *Novena Época. Registro 200724. Segunda Sala. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Septiembre de 1995, materia administrativa. Tesis 2a./J. 47/95. Página 293.*

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

40. La naturaleza de esa facultad conduce a determinar, entonces, que un reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, cuya finalidad es lograr la exacta aplicación de una ley, es pues, una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, lo que significa que jerárquicamente está subordinado a ésta. En cambio, la ley frente al reglamento no tiene límites de actuación: puede derogar, abrogar o modificar un reglamento o sustituir su contenido por regulaciones propias.
41. En suma, se aprecia que los preceptos constitucionales establecen la absoluta superioridad de la ley, que es la expresión de la voluntad de la comunidad, respecto al reglamento, que constituye una expresión subalterna de la administración, de donde se advierte que el Poder Ejecutivo Federal no puede tener más facultades que las expresamente señaladas en la Constitución Federal.
42. Sustenta lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 79/2009 y la tesis P. CXLVIII/97, ambas emitidas por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubros: **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.”** y **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”**.
43. Una vez esclarecido dicho principio es relevante traer a colación la normatividad que se reclama para ello debemos referir el contenido de los artículos 2, fracciones II, IV y IV bis, 51, 60 y 65 Bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, que son del tenor literal siguiente:

Artículo 2.- Además de las definiciones establecidas en el artículo 6 de la Ley, para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

(REFORMADA, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)***

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

II. ÁREA FÍSICA CON ACCESO AL PÚBLICO, todo espacio cubierto por un techo o que tenga como mínimo dos paredes o muros, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal;

....

(REFORMADA, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

IV. ESPACIO AL AIRE LIBRE, aquél que no tiene techo; ni está limitado por ninguna pared o muro, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal;

(ADICIONADA, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

IV Bis. ESPACIO CERRADO, todo espacio público o privado que se encuentra total o parcialmente techado entre una o más paredes o muros, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal, que sea un lugar accesible al público en general o de uso común;

Capítulo Primero

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

Artículo 51.- Este Reglamento tiene, en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco y emisiones, las finalidades siguientes:

(REFORMADA, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

I. Proteger a la población en general contra la exposición al humo de tabaco y emisiones en cualquier área física con acceso al público, en los espacios cerrados, en todo lugar de trabajo, en transporte público, en espacios de concurrencia colectiva, o en las escuelas públicas y privadas de todos los niveles educativos;

(ADICIONADA, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

I Bis. Establecer los lineamientos que deberán observar las personas propietarias, administradoras o responsables de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, así como para establecer zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán estar siempre ubicadas en espacios al aire libre;

(REFORMADA, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

II. Proteger al personal laboralmente expuesto al humo de tabaco y emisiones en los lugares de trabajo;

III. Reducir la probabilidad de que la población en riesgo se inicie en el tabaquismo;

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

(REFORMADA, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

IV. Promover el desarrollo de acciones tendientes a reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco y emisiones en la población, así como la morbilidad y mortalidad ocasionadas por dicho consumo y exposición, y

VI. Establecer mecanismos de coordinación para la participación y denuncia ciudadana, para la estricta vigilancia de la Ley y este Reglamento

(REFORMADO, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

Artículo 60.- Las zonas exclusivamente para fumar deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre, en las cuales está prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento. Estas zonas deberán contar con las características siguientes:

I. Estar físicamente separadas e incomunicadas de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones; no ser paso obligado para las personas o encontrarse en los accesos o salidas de los inmuebles;

II. Estar ubicadas en un cerco perimetral de al menos diez metros de las entradas, accesos, salidas o cualquier lugar obligado donde las personas pasen o se congreguen, así como de los sitios donde se encuentren conductos de entrada de aire;

III. Los espacios al aire libre no deberán ser mayor al 10 por ciento del área total del inmueble o establecimiento. En su caso, en la medición del espacio total se tomará en cuenta exclusivamente la superficie destinada a la prestación del servicio, sin incluirse en ningún caso las áreas destinadas a la cocina, a la preparación de bebidas, a los equipos de sonido y sus operadores, a los sanitarios o estacionamientos;

IV. Contar con la señalización que prohíbe la entrada a menores de edad, la cual debe ser visible y adecuada. Asimismo, emplear señalización que incluya advertencias sanitarias gráficas sobre los efectos y daños en la salud a que se exponen las personas por entrar en zonas exclusivamente para fumar, y

V. Está prohibido el acceso y presencia de personas menores de edad. Asimismo, deberá advertirse en especial a las mujeres embarazadas de los riesgos que corre ella y el producto al entrar en zonas exclusivamente para fumar, así como a personas adultas mayores y quienes padecen de enfermedades cardiovasculares, respiratorias, cáncer, asma, entre otras.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

(ADICIONADO, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2022)

Artículo 65 Bis.- *Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco o nicotina en los espacios de concurrencia colectiva.*

Se consideran espacios de concurrencia colectiva, de conformidad con lo señalado en el artículo 6, fracción X Bis, de la Ley, los siguientes: patios, terrazas, balcones, parques de diversiones, área de juegos o lugares donde permanezcan o se congreguen niñas, niños y adolescentes, parques de desarrollo urbano, deportivos, playas, centros de espectáculos y entretenimiento, canchas, estadios, arenas, plazas comerciales, mercados, hoteles, hospitales, centros de salud, clínicas médicas, sitios o lugares de culto religioso, lugares de consumo o servicio de alimentos o bebidas, paraderos de transporte, y demás espacios que establezca la Secretaría en términos de la Ley, este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

44. Dichos preceptos refieren, en primer lugar, en lo que al presente asunto interesa, qué es lo que debe entenderse como *área física con acceso al público, espacio al aire libre y espacio cerrado.*
45. De igual manera en el Reglamento se precisa que la **materia de protección** es contra: a) la exposición al humo del tabaco y b) las emisiones de dicho humo. Siendo que precisa diversas finalidades para ello.
46. Con la intención de preservar su intención de proteger a la población de cualquier exposición o emisión del humo del tabaco refiere, de manera enunciativa, diversos **lugares** como son:
- ❖ Cualquier área física con acceso al público;
 - ❖ Espacios cerrados;
 - ❖ Lugar de trabajo;
 - ❖ Transporte público;
 - ❖ Espacios de concurrencia colectiva;
 - ❖ Escuelas públicas y privadas de todos los niveles educativos.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

47. De igual forma precisa que para lograr la finalidad de protección del reglamento se deberán establecer los lineamientos que tendrán que observar las personas respecto de los espacios cien por ciento libres de humo y tabaco, así como la obligación que tendrán de establecer zonas exclusivamente para fumar, ubicadas en espacios al aire libre, dichas **personas** pueden ser las siguientes:

- a) Propietarios
- b) Administradores
- c) Responsables.

48. Asimismo, dentro de las **finalidades** del Reglamento que buscan alcanzar la protección contra la exposición al humo de tabaco y emisiones, están las siguientes acciones:

- ✚ Proteger al personal laboralmente expuesto en los lugares de trabajo
- ✚ Reducir la probabilidad de que la población en riesgo se inicie en el tabaquismo
- ✚ Promover el desarrollo de acciones tendentes al consumo y exposición al tabaco y emisiones, la morbilidad y mortalidad ocasionadas por el mismo.
- ✚ Establecer mecanismos de coordinación para la participación y denuncia ciudadana para la vigilancia de la Ley y Reglamento.

49. Así, al delimitar el Reglamento las **zonas exclusivamente para fumar** precisa que éstas deberán ubicarse de la siguiente manera:

- Espacios al aire libre
- Prohibido prestar cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento.
- Llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

50. Las características que deberá tener son las siguientes:

- ❖ Físicamente **separadas e incomunicadas** de los espacios cien por ciento libres de humo y emisiones, no ser paso obligado para personas o encontrarse en accesos o salidas de inmuebles
- ❖ Cerco perimetral de al menos diez metros de las entradas, accesos, salidas o cualquier lugar donde pase o congreguen personas o conductos de entrada de aire
- ❖ Espacios al aire libre no deberán ser mayores al 10% del área total del establecimiento
- ❖ Señalización que prohíbe la entrada a menores de edad de manera visible y adecuada, con advertencias sanitarias sobre efecto y daños a la salud al entrar en zonas exclusivamente para fumar.

51. Mientras que dentro de los preceptos referidos se prevé la prohibición a cualquier persona de consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco o nicotina en espacios de concurrencia colectiva que abarcan los siguientes: *patios, terrazas, balcones, parques de diversiones, área de juegos o lugares donde permanezcan o se congreguen niñas, niños y adolescentes, parques de desarrollo urbano, deportivos, playas, centros de espectáculos y entretenimiento, canchas, estadios, arenas, plazas comerciales, mercados, hoteles, hospitales, centros de salud, clínicas médicas, sitios o lugares de culto religioso, lugares de consumo o servicio de alimentos o bebidas, paraderos de transporte, y demás espacios que establezca la Secretaría en términos de la Ley, Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.*

52. Ahora bien, una vez establecido lo que prevén los preceptos del Reglamento es relevante referir el sistema normativo del que deriva, para dilucidar si el texto de dicho Reglamento va o no más allá de lo

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

previsto en la ley, es decir, si transgrede o no el principio de subordinación jerárquica y reserva de ley.

53. Con tal propósito, los artículos 12, 26, 27, 28 y 29 de la Ley General para el Control del Tabaco, publicada el diecisiete de febrero de dos mil veintidós en el Diario Oficial de la Federación, son del texto literal siguiente:

Artículo 12. Son facultades de la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables:

I. Coordinar todas las acciones relativas al control de los productos del tabaco y los productos accesorios al tabaco;

II. Establecer métodos de análisis para evaluar que la fabricación de productos del tabaco y sus accesorios se realice de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. Determinar a través de disposiciones de carácter general sobre la información que los fabricantes deben proporcionar a las autoridades correspondientes y al público acerca de los productos del tabaco y sus emisiones;

IV. Determinar a través de disposiciones de carácter general lo relativo a las características, especificaciones y procedimientos relacionados con el envasado y etiquetado de los productos del tabaco, incluyendo lo relativo a paquetes individuales, cajetillas y al mayoreo;

V. Emitir las autorizaciones correspondientes para la producción, fabricación e importación de los productos del tabaco;

VI. Emitir las disposiciones para la colocación y contenido de los letreros que se ubicarán en lugares donde haya venta de productos del tabaco;

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE FEBRERO DE 2022)

VII. Formular las disposiciones relativas a los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones;

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE FEBRERO DE 2022)

VIII. Promover espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones y programas de educación para un medio ambiente libre de humo de tabaco;

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

.....

Capítulo III

Consumo y Protección contra la Exposición al Humo de Tabaco

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 17 DE FEBRERO DE 2022)

Artículo 26. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco y nicotina en los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, en los espacios cerrados, los lugares de trabajo, el transporte público, espacios de concurrencia colectiva, las escuelas públicas y privadas en todos los niveles educativos y en cualquier otro lugar con acceso al público que en forma expresa lo establezca la Secretaría.

En dichos lugares se fijará en el interior y en el exterior los letreros, logotipos y emblemas que establezca la Secretaría.

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE FEBRERO DE 2022)

Artículo 27. En lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrán existir **zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre de conformidad con las disposiciones que establezca la Secretaría.**

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE FEBRERO DE 2022)

Artículo 28. El propietario, administrador o responsable de un espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones, estará obligado a hacer respetar los ambientes libres de humo de tabaco establecidos en los artículos anteriores.

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE FEBRERO DE 2022)

Artículo 29. En todos los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, y en las zonas exclusivamente para fumar, se colocarán en un lugar visible letreros que indiquen claramente su naturaleza, debiéndose incluir un número telefónico para la denuncia por incumplimiento a esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.

54. Los preceptos referidos establecen diversas **facultades** de la **Secretaría**, en particular y de manera concreta, la expresa consistente en que será la encargada de **formular las disposiciones relativas a**

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

los espacios cien por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, así como promover los espacios referidos y programas de educación para un medio ambiente libre de humo de tabaco.

55. Por su parte, en el apartado del capítulo III vinculado con el *consumo y protección contra la exposición al Humo de Tabaco* establece la **prohibición absoluta** de cualquier persona a consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco y nicotina en los siguientes **lugares**:

- ❖ Espacios cien por ciento libres de humo de tabaco y emisiones
- ❖ Espacios cerrados
- ❖ Lugares de trabajo
- ❖ Transporte público
- ❖ Espacios de concurrencia colectiva
- ❖ Escuelas públicas y privadas en todos los niveles educativos
- ❖ Cualquier otro lugar con acceso al público que de forma expresa señalara la Secretaría.

56. Se precisa que hay la posibilidad de que existan **zonas exclusivamente para fumar en espacios al aire libre de acuerdo con las disposiciones que indique la Secretaría**, en lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público o privados.

57. También prevé las **personas** que están obligadas a respetar ambientes libres de humo como son:

- A. Propietario
- B. Administrador

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

C. Responsable

58. De igual manera se contempla la obligación de que en estos lugares se coloquen **letreros que indiquen su naturaleza.**

59. Una vez referido el marco normativo aplicable es valioso tomar en cuenta que del texto de dicha reforma de dos mil veintidós a la Ley referida durante su proceso legislativo, en particular, la exposición de motivos, que se integró por cinco iniciativas, se desprende que señalaron los siguientes objetivos:

- La primera: prohibir la producción, el comercio, distribución, donación, regalo venta y suministro de productos de tabaco que no cuenten con filtros biodegradables.
- La segunda: establecer que los lugares con acceso al público en áreas interiores de trabajo, públicas o privadas, deberán contar con contenedores exclusivos para colillas y/o residuos de productos del tabaco.
- La tercera: proteger la salud de la niñez y la adolescencia a través de la inclusión del término aditivos en la legislación y prohibir el uso de éstos en la producción de cualquier producto de tabaco, así como la importación o comercialización de productos que contengan cualquier clase de aditivos. Así como prohibir la exhibición de los productos de tabaco en lugares donde los consumidores puedan verlos directa e indirectamente y con ello incitar su consumo; establecer un empaquetado neutro; ampliar el catálogo de espacios cien por ciento libres de humo para reducir los efectos nocivos del humo de estos productos, así como prohibir todo tipo de publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

- La cuarta: prohibir el consumo, comercio, distribución, donación, regalo, venta y encendido de cualquier producto del tabaco en escuelas públicas y privadas de educación superior.
- La quinta: garantizar la protección de la salud de la población mediante la restricción del consumo de tabaco en los lugares de trabajo y otros lugares públicos, precisando como zonas sujetas a regulación el lugar de trabajo cerrado, lugar cerrado de acceso público y medios de transporte público. Así como prohibir la venta de productos diseñados para el consumo o uso de menores de edad con apariencia similar o igual al empaquetado de un producto de tabaco. Asimismo, eliminar toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los productos elaborados con tabaco, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación que atraen a la población infantil.

60. De lo que se observa que sólo tres iniciativas propusieron una nueva reglamentación en relación con las áreas en las que está prohibido el consumo de tabaco, así como aquellas diseñadas para fumar; de cuyas exposiciones de motivos se advierten, en la parte conducente, las consideraciones siguientes:

(...)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

Ciudad de México, martes 3 de marzo de 2020.

3. INICIATIVA DE DIPUTADO (GRUPO PARLAMENTARIO MORENA)

Gaceta No. 5470-V

(...)

Planteamiento del problema

(...)

Pero no sólo el consumo directo de los productos derivados del tabaco tiene una incidencia negativa. Los estudios científicos demuestran que el humo de segunda mano o humo de tabaco ambiental (HTA) es perjudicial para quien se encuentra expuesto a éste. Así, por ejemplo, las personas no fumadoras expuestas al

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

humo de tabaco tienen entre 20 y 30 por ciento más de probabilidades de desarrollar cáncer de pulmón, y 25 por ciento más de probabilidad de padecer enfermedades del corazón; que la personas no fumadoras que no están expuestas habitualmente al humo de segunda mano.

(...)

Respecto a la obligación de protección universal, ésta se refiere a la obligación que tienen las partes de asegurar que todos los espacios mencionados se encuentren libres del humo de tabaco de segunda mano. Así, la protección abarca tanto los lugares cerrados (lugares interiores de trabajo o transportes públicos) como otros lugares públicos que no necesariamente se encuentran inmersos en esta definición, pero en los cuales se permite el acceso al público en general.

(...)

i. Espacios libres de humo

La LGCT regula los llamados espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco en sus artículos 26, 27, 28 y 29, en los cuales prohíbe fumar dentro de determinados lugares. Pese a esto, existe la posibilidad de tener áreas para fumadores, tanto en los lugares cerrados como lugares interiores de cerrados, las cuales deberán encontrarse al aire libre o sean espacios interiores aislados que dispongan de mecanismos que eviten el traslado de partículas hacia los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco.

Sin embargo, la regulación actual de los espacios 100 por ciento libres tiene, al menos, dos problemas. El primero son las excepciones que permite el artículo 26 para poder fumar en espacios cerrados. Como se demuestra anteriormente, no existen niveles inocuos sobre la exposición del humo de segunda mano, además de que las separaciones físicas no son totalmente efectivas para evitar un daño a la salud de terceros. Por lo tanto, cualquier tipo de permisión o excepción pone en riesgo la salud de las personas, además de afectar directamente a terceros expuestos al humo de tabaco.

Además, la definición que utiliza la LGCT para los espacios 100 por ciento libres de humo conglomera otro tipo de definiciones, las cuales son vitales para definir los lugares en que se encuentra permitido fumar. Así, hay una gran discrepancia entre lo que el CMCT define y los conceptos de la LGCT.

Existen ausencias entre la LGCT que no permiten una regulación eficaz de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco, en específico, son dos problemas principales: las definiciones que contempla el CMCT y las excepciones sobre las áreas físicas cerradas en las que se prevén lugares para fumar.

Sobre el primer aspecto, el concepto de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco que la LGCT utiliza para establecer los espacios en los que se encuentra prohibido fumar es confuso, pues no es un concepto per se. La definición se compone a través de otros tres conceptos que resultan fundamentales: áreas físicas

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

cerradas con acceso al público, lugares de trabajo interior y de transporte público.

Sin embargo, la LGCT omite realizar una definición de estos tres y, para poder conocer su significado, es necesario remitirse su reglamento. Esto genera que los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco, carezcan de un sentido propio. Un cambio en el reglamento sobre alguno de estos conceptos puede alterar significativamente los espacios en los que se permite fumar y en los que no.

Si se quiere que la ley evite vaguedades, es necesario trasladar los conceptos del reglamento a la ley y armonizar el texto legal. Así, podrá ser entendido, tanto espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco como las áreas físicas cerradas, los lugares de trabajo interior y el transporte público. Esta recomendación la podemos encontrar en la reciente encuesta de opinión publicada por el Consejo Mexicano contra el Tabaquismo.

Por lo que dentro de la propuesta de reforma del artículo 6 de la LGCT en el que se enlistan las definiciones, se propone incluir las siguientes definiciones con el objetivo de darle certeza jurídica a dicha ley, las cuales se encuentran actualmente el Reglamento de la LGCT:

- **Aditivos, cualquier sustancia que se incluya en la preparación de los productos de tabaco cuyo objetivo sea desempeñar una función tecnológica como conservador o modificador de las características organolépticas, así como sustancias que modifiquen su absorción o el comportamiento fisiológico de cualquiera de los componentes de dichos productos. Estos incluyen, de manera ejemplificativa más no taxativa, ingredientes utilizados para incrementar la palatabilidad, saborizantes, ingredientes con propiedades colorantes**

- **Área física cerrada, espacio interior o espacio cerrado: todo espacio cubierto por un techo o cerrado por una o más paredes o muros. Esto independientemente del material que sea utilizado, sin importar si son permanentes o fijos.**

- **Lugar de trabajo: Todo lugar accesible al público o de uso colectivo que sea utilizado por las personas durante su trabajo. Esta definición incluye tanto el trabajo remunerado como el trabajo voluntario. Incluye lugares abiertos y espacios cerrados.**

En cuanto al segundo punto y atendiendo a las recomendaciones realizadas por las directrices del artículo 8 del CMCT, al no existir niveles inocuos de exposición del humo de segunda mano, es un riesgo para la salud de las personas permitir espacios cerrados interiores para fumadores. Actualmente, no existe certeza sobre la eficacia de los mecanismos de eliminación de emisiones producidas por el humo de tabaco ambiental.

La protección más eficaz contra los efectos dañinos del HTA es la prohibición de fumar en espacios cerrados sin ningún tipo de excepción. Esta restricción ha sido considerada, incluso por la Suprema Corte, como la política más eficaz para la protección del

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

derecho a la salud de las personas, sobre todo si se busca la tutela de otro tipo de personas independientes de los no fumadores y que se encuentran expuestos a humo libre de tabaco, por ejemplo, los trabajadores de las oficinas y establecimientos abiertos.

La Ley para la Protección de la Salud de los No Fumadores del Distrito Federal sirvió como ejemplo para determinar los estándares constitucionales. La serie de amparos que fueron interpuestos ante esta ley llegaron a la resolución de nuestro máximo tribunal, el cual los dotó de una aprobación constitucional en defensa del derecho a la salud.

Siguiendo con los criterios judiciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en reiteradas ocasiones ha aclarado los debates sobre las violaciones a la libertad comercial, seguridad jurídica y equidad. De estos tres, la SCJN menciona que la libertad comercial en ningún momento se ve afectada, pues, como mencionan las tesis judiciales, no se está impidiendo realizar a los establecimientos su finalidad como comercio, sino únicamente se está regulando este ejercicio en función de un derecho fundamental, el derecho a la salud.

Si se quiere contar con una legislación efectiva del control del tabaco es necesario que nuestras normas se apeguen, en la medida de lo posible, a las disposiciones del Convenio Marco para el Control del Tabaco. Además, de que, de acuerdo con el artículo primero constitucional, el derecho a la salud debe ser progresivo, lo que implica que cualquier medida que proteja la salud mediante el control del tabaco debe ser adoptada por el Estado mexicano. (...).

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

Ciudad de México, lunes 14 de septiembre de 2020.

4.- INICIATIVA DE DIPUTADA (GRUPO PARLAMENTARIO MORENA)

Gaceta No. 5608-V

(...)

El Tabaquismo en nuestra Nación

Con base en lo anterior se desprende que el tabaquismo es un problema de salud mundial. Nuestra nación no es ajena a este problema pues se ha detectado que, a partir de los 18 años, los jóvenes fumadores incrementan hasta seis veces su consumo de tabaco, debido a la independencia de decisiones asociada a la mayoría de edad, así como a la facilidad para obtener la droga.

La actual ley considera la prevención al consumo del tabaco hasta la educación media superior, (18 años aproximadamente) sin embargo, es en la educación superior donde se potencializa su consumo.

Limitar su posible uso es la mejor manera de prevenir adicciones. Es necesario deshabilitar los espacios que se utilizan como áreas para fumar.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

*Esta medida también se debe tomar para promover una cultura del cuidado de la salud en alumnos, profesores y colaboradores. La separación de fumadores y no fumadores no ha comprobado eliminar la exposición a los no fumadores al humo de segunda mano, por lo cual el problema sigue latente, además el área de “no fumadores” se convierte en un punto de encuentro y paso obligado a no fumadores.
(...).*

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS EXPOSICION DE MOTIVOS

Ciudad de México, miércoles 18 de noviembre de 2020.

5.- INICIATIVA DE DIPUTADA (GRUPO PARLAMENTARIO PRD)

Gaceta No. 5654-VI

(...)

Exposición de Motivos

(...)

La ciencia ha demostrado de forma inequívoca que la exposición al humo de tabaco causa muerte, enfermedad y discapacidad y esto ha sido reconocido por las partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en su artículo 8. Esto es suficiente para justificar la aplicación de medidas jurídicas de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, lugares públicos cerrados y medios de transportes públicos. La adopción de estas medidas es la única forma eficaz de protección contra la exposición al humo de tabaco. Además, las leyes integrales de ambientes libres de humo han demostrado también su eficacia para disminuir el consumo en general.

(...)

Sin embargo, a pesar del avance que en términos de política pública representa la LGCT, aún existen tareas pendientes y áreas de oportunidad para reforzar nuestra legislación en materia de control de tabaco.

Es por eso que teniendo en cuenta la letalidad del humo de tabaco y la amplia exposición al mismo, es necesario fortalecer y actualizar nuestra legislación en la protección a la salud de los no fumadores.

Con esta iniciativa se busca restringir el consumo de tabaco en los lugares de trabajo y otros lugares públicos con el objetivo de proteger la salud del no fumador frente a un riesgo que no ha elegido.

La exposición en el hogar y en el lugar de trabajo son las más importantes. El CMC de la OMS estableció las bases para favorecer un cambio en la percepción engañosa del tabaquismo como costumbre social, y dejan patente que se trata de una adicción con graves perjuicios para los fumadores y para los que conviven con ellos.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

Por otra parte, se plantea eliminar de la posibilidad de implementar áreas interiores para fumar, a través de la derogación de la fracción II del artículo 27 de la LGCT, lo cual redundaría en una disminución de la morbimortalidad asociada a la exposición al humo de tabaco en los no fumadores.
(...).

61. Del proceso legislativo referido se advierte que la finalidad de reformar el artículo 27 de la ley en comento, fue eliminar la opción de áreas interiores aisladas para fumar, para establecer un esquema de prohibición de consumo de tabaco en lugares cerrados, razón por la que el actual sólo prevé la posibilidad de implementar las zonas exclusivas para fumar en espacios al aire libre; sin que se desprenda alguna limitación adicional por parte del legislador en esas zonas, como lo hace el Reglamento respectivo.
62. Ahora bien, una vez establecido lo anterior esta Segunda Sala considera que si bien la parte quejosa se inconforma del sistema normativo que refiere a diversos preceptos del Reglamento su inconformidad principal se concentra en el artículo 60 del Reglamento reclamado, particularmente del párrafo primero y las fracciones I, II y III, en donde se impone que **en las áreas exclusivamente para fumar deberán ubicarse sólo espacios al aire libre previendo que en ellas está prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento, que los espacios 100% libres para fumar no debían ser de paso obligado para las personas o encontrarse en los accesos o salidas de los inmuebles; estar ubicados al menos diez metros de las entradas, accesos o salidas, sin que los espacios al aire libre pudieran ser mayores del 10% del área total del inmueble o establecimiento, así como diversas características.**

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

63. Al respecto, esta Segunda Sala considera que los agravios de las autoridades recurrentes materia de análisis se deben declarar **infundados**, en atención a que el artículo 60 del Reglamento reclamado al indicar que en las zonas exclusivamente para fumar estará **prohibido** brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, al igual que imponer requisitos respecto de la ubicación de las áreas libres para fumar precisando que deben estar incomunicadas o separadas a ciertos metros de distancia y el porcentaje que deben abarcar del establecimiento, **sí se excede de la ley que reglamenta**, ya que al pretender regular las características que deben cumplir las áreas exclusivas para fumar, **incluyó una restricción absoluta sobre las actividades** que pueden realizarse en tales espacios, que no podría estar prevista en dicho ordenamiento jurídico, **sin que ello implique prejuzgar sobre la constitucionalidad o no dichas medidas**.
64. Lo aseverado es así, pues tanto la **prohibición absoluta** dirigida a la prestación de los servicios que ofrecen los diversos establecimientos mercantiles, como los requisitos que establecen la ubicación de las áreas para fumar, su incomunicación, metros de distancia con diferentes puntos del inmueble y el porcentaje que debían abarcar del mismo, **deben ser materia de regulación de la ley correspondiente, ya que su imposición implica la condición de poder operar bajo las diversas prohibiciones que si el legislador las estima pertinentes deben estar reguladas en la Ley y no en un Reglamento, como el reclamado**.
65. En relación con ello, es que debemos recordar, como se adelantó en los párrafos que anteceden, que es en el artículo 27 de la Ley General de para el Control de Tabaco vigente, donde se prevé la existencia y regula

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

las premisas esenciales de las zonas exclusivamente para fumar, lo que acota únicamente a **ubicarlas sólo en espacios al aire libre, sin mayor limitación.**

66. Lo que permite constatar que el primer párrafo del artículo 60 del Reglamento **sí incorporó una prohibición absoluta** no prevista en el esquema de regulación de los espacios destinados para personas exclusivamente fumadoras, al impedir la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, así como de manera absoluta la forma en cómo se instalaran físicamente las zonas exclusivas para fumar, llevando al extremo de precisar metros en relación con los accesos y porcentaje del inmueble, que deberían estar contenidos en la propia ley.
67. Sobre el particular, es oportuno recordar que esta Segunda Sala ya se pronunció de manera particular sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley reclamada, ello al fallar el amparo en revisión 672/2023,¹² en donde si bien no fue materia de escrutinio la presente problemática si se señaló que “[e]l artículo 27 de la Ley General para el Control de Tabaco vigente a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de febrero de dos mil veintidós, **establece las premisas a partir de las cuales pueden existir las zonas exclusivas para personas fumadoras en lugares con acceso al público, acotándolas a que se traten de espacios ubicados solamente al aire libre**”.
68. Asimismo, refirió que dicho precepto “no determina las acciones particulares que el establecimiento mercantil debe ejecutar para cumplir

¹² Resuelto en sesión de trece de marzo de dos mil veinticuatro por mayoría de cuatro votos.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

*con los objetivos inherentes a su giro comercial, objeto social o intereses económicos, sino que **determina el esquema al que deben ajustarse los espacios destinados para personas exclusivamente fumadoras en aras de proteger la salud de las personas que no lo son***".

69. Al margen de la conclusión alcanzada, no es óbice que las autoridades recurrentes en cuanto a que del proceso Legislativo que dio origen al "DECRETO por el que se expide la Ley General para el Control del Tabaco; y deroga y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud", y concretamente al artículo 27, se advierte que la intención del legislador, al establecer la posibilidad de que existan zonas exclusivamente para fumar, consistió en que estas áreas **fueran para que las personas pudieran fumar sin realizar alguna otra actividad**; a partir de lo cual, agregan que ese precepto es claro y no admite interpretación.
70. Sin embargo, aunado a que en los fragmentos de los trabajos legislativos que invocan las autoridades en su recurso **no se menciona que en las zonas exclusivamente para fumar no se pueda realizar otra actividad**, como la prestación de servicios; lo cierto es que cuando se expidió la Ley General para el Control del Tabaco, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil ocho, el legislador implementó en el artículo 27 un modelo de zonas delimitadas para consumo de tabaco, previendo en su diseño únicamente su ubicación y acondicionamiento, como se observa a continuación:

Artículo 27. En lugares con acceso al público, o en áreas interiores de trabajo, públicas o privadas, incluidas las universidades e instituciones de educación superior, deberán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán de conformidad con las disposiciones reglamentarias:

I. Ubicarse en espacios al aire libre, o

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

II. En espacios interiores aislados que dispongan de mecanismos que eviten el traslado de partículas hacia los espacios 100% libres de humo de tabaco y que no sea paso obligado para los no fumadores.

71. Así, aun cuando el legislador denominó a esas áreas como *zonas exclusivamente para fumar*, lo cierto es que no dispuso que ellas únicamente debían ser destinadas para el consumo del tabaco, excluyendo la posibilidad de realizar cualquier otra actividad.
72. De esa manera, si bien en la Ley General para el Control del Tabaco publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de febrero de dos mil veintidós, se mantiene esa denominación de ***zonas exclusivamente para fumar***, de ello no se sigue que el Reglamento pueda incorporar la limitación de prestación de servicios en dichas zonas y con las características referidas, pues la actual regulación del artículo 27, cómo se adelantó, sólo corresponde al modelo de prohibición de fumar en áreas cerradas, por lo que únicamente suprimió la hipótesis legal que antes permitía el consumo de tabaco en espacios interiores aislados, para quedar redactado en los siguientes términos:

Artículo 27. En lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre de conformidad con las disposiciones que establezca la Secretaría.

73. En relación con lo expuesto, se constata que la finalidad de reformar el artículo 27 de la ley en comento, fue eliminar la opción de áreas interiores aisladas para fumar, para establecer un esquema de prohibición de consumo de tabaco en lugares cerrados, razón por la que el actual sólo prevé la posibilidad de implementar las zonas exclusivas para fumar en espacios al aire libre; sin que se advierta alguna limitación

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

adicional por parte del legislador en esas zonas, como lo hace el Reglamento respectivo.

74. Por otra parte, tampoco se soslaya lo que alegan las autoridades recurrentes en relación con que las prohibiciones y restricciones que se contienen en el Reglamento derivan expresamente de lo previsto en los artículos 26 y 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, vinculado al diverso artículo 6, fracciones X y X bis.
75. Pues, como ya se vio, el artículo 26¹³ dispone, básicamente, la limitante de fumar en espacios interiores, esto es, en aquéllos cien por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, en los espacios cerrados, los lugares de trabajo, el transporte público, espacios de concurrencia colectiva, las escuelas públicas y privadas en todos los niveles educativos; en congruencia con lo cual, el diverso 27¹⁴ prevé la posibilidad de implementar zonas exclusivamente para fumar sólo en espacios al aire libre.
76. Mientras que la fracción X del ordinal 6 de esa legislación, define a los espacios cien por ciento libre de humo de tabaco y emisiones, como aquella áreas físicas con acceso al público, todo lugar de trabajo, de transporte público o espacio de concurrencia colectiva, en los que

¹³ Artículo 26. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco y nicotina en los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, en los espacios cerrados, los lugares de trabajo, el transporte público, espacios de concurrencia colectiva, las escuelas públicas y privadas en todos los niveles educativos y en cualquier otro lugar con acceso al público que en forma expresa lo establezca la Secretaría. En dichos lugares se fijará en el interior y en el exterior los letreros, logotipos y emblemas que establezca la Secretaría.

¹⁴ Artículo 27. En lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre de conformidad con las disposiciones que establezca la Secretaría.

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

queda prohibido fumar; en tanto que la diversa fracción X Bis¹⁵ indica que por espacio de concurrencia colectiva, se entiende todo espacio destinado al acceso público para el desarrollo de actividades deportivas, artísticas, culturales y de entretenimiento, tanto del ámbito público como privado, independientemente si está cubierto por un techo y confinado por paredes o que la estructura sea permanente o temporal.

77. Todo lo cual, contrario a lo alegado por las autoridades recurrentes, no demuestra que la prohibición reglamentaria de brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento en las zonas exclusivamente para fumar y las condiciones como se establecerán dichas áreas, hubiere sido implementada por el autor de la norma en la Ley General para el Control del Tabaco, sino que se reitera que éste es un aspecto novedoso abordado en el Reglamento relativo.
78. De esa manera, como ya se anticipó, esta Segunda Sala concluye que son **infundados** los agravios esgrimidos por las autoridades recurrentes y, resulta correcto lo resuelto en la sentencia recurrida, **únicamente** en donde se determinó que respecto del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, iba más allá de lo establecido en la ley en contravención de los principios de reserva de ley y de subordinación

¹⁵ Artículo 6. Para efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

X. Espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones: Aquella área física con acceso al público, todo lugar de trabajo, de transporte público o espacio de concurrencia colectiva, en los que por razones de orden público e interés social queda prohibido fumar, consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco o de nicotina;

X Bis. Espacio de concurrencia colectiva: Todo espacio destinado al acceso público para el desarrollo de actividades deportivas, artísticas, culturales y de entretenimiento, tanto del ámbito público como privado, independientemente si está cubierto por un techo y confinado por paredes o que la estructura sea permanente o temporal;

(...).

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

jerárquica, al indicar que en las zonas exclusivamente para fumar, estará prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento y establecer lineamientos sobre estas áreas de la manera en que lo hace.

79. En similares términos, se falló el **Amparo en Revisión 203/2024** bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, en sesión de **veintidós** de mayo de dos mil veinticuatro por de votos [**se ajustará en el engrose**].
80. En atención a la conclusión alcanzada, esta Segunda Sala de **oficio** advierte una incongruencia al fijar los **efectos** del amparo por parte del Juez de Distrito, ya que al ordenar que se desincorporara de la esfera jurídica de la quejosa los preceptos reclamados del Reglamento que iban más allá de la Ley, incorrectamente incluyó al artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, que no había sido materia de análisis y pronunciamiento en la sentencia recurrida, debido a que únicamente se analizó el **tercer concepto de violación** vinculado con el Reglamento, por tanto, se debe eliminar del efecto del amparo cualquier referencia a la ley.
81. En esa medida se **modifica de oficio los efectos** de la sentencia recurrida para quedar de la siguiente manera: *“se debe conceder el Amparo y Protección de la Justicia Federal para el efecto de que se desincorpore de la esfera jurídica de la sociedad quejosa los artículos 2, fracciones II, IV y IV Bis, 51, fracciones I, I Bis y II, 60 del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, únicamente respecto del establecimiento mercantil *****”, en los términos señalados por el juez en este punto.”*

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

82. Sin que resulte pertinente analizar el resto de los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa debido a que al resultar fundado el **tercer concepto de violación**, que ahora se confirma, el análisis de los demás argumentos no le darían un mayor beneficio del alcanzado, aunado a que no hay agravio que combata la falta de análisis de los mismos en la sentencia recurrida.

VII. DECISIÓN

34. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar **infundados** los agravios hechos valer por las autoridades recurrentes en relación con la concesión otorgada respecto del tercer concepto de violación, por tanto procede confirmar únicamente en esa parte la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa por la transgresión del Reglamento reclamado a los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley.

35. No obstante, toda vez que de oficio esta Segunda Sala advirtió una incongruencia al momento de fijar los efectos de la sentencia recurrida se **modifica** para los efectos fijados en la presente ejecutoria que implican únicamente al Reglamento reclamado.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa respecto de los artículos reclamados del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la

AMPARO EN REVISIÓN 82/2024

Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al tribunal colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

PROYECTO