

AMPARO EN REVISIÓN 636/2023

RECURRENTE: GASTRONÓMICA
TEOPANZOLCO, SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE.

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA

ELABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ

ALEJANDRO CARBALLIDO FLORES

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Gastronomía Teopanzolco S.A de C.V, en su carácter de persona moral dueña del nombre comercial “La Cabrería Grill Pizza”, promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Decreto por el que se prohíbe la circulación y comercialización de cigarrillos electrónicos y dispositivos vaporizadores, así como de la ORDEN/ACTA de visita de verificación sanitaria SSM/COFEPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022. Lo anterior, por considerar que dichos actos de autoridad resultan contrarios a su derecho a la libertad de comercio.

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	COMPETENCIA	Órgano de radicación (La Segunda Sala) es competente para conocer del presente asunto.	17
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	Esta Segunda Sala estima innecesario analizarlo porque el Tribunal Colegiado de conocimiento ya se ocupó de ello.	18
III.	PROCEDENCIA	Esta Suprema Corte considera que esta cuestión ya fue estudiada por el Tribunal Colegiado y no advierte de oficio la actualización de alguna causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento.	18

IV.	ESTUDIO DE FONDO	IV.1. Parámetro de regularidad de la libertad de trabajo y de comercio.	19-22
		IV.2. Constitucionalidad de las prohibiciones relacionadas con la importación, exportación y distribución de cigarros electrónicos.	22-29
		IV.3. Estudio del caso concreto.	29-38
V.	DECISIÓN	Se concede el amparo y protección de la justicia de la unión en contra del Decreto impugnado.	38

AMPARO EN REVISIÓN 636/2023
RECURRENTE: GASTRONÓMICA
TEOPANZOLCO, SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA

ELABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ

ALEJANDRO CARBALLIDO FLORES

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al Fecha de sesión (***), emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 636/2023, interpuesto por Gastronómica Teopanzolco, Sociedad Anónima de Capital Variable, persona moral dueña del nombre comercial “La Cabrería Grill Pizza”, por conducto de su administradora única Blanca Mirna Quiroz Canales, en contra de la resolución dictada el ocho de junio de dos mil veintitrés por el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en el expediente del amparo indirecto 1119/2022.

El problema jurídico a resolver por Órgano de radicación (la Segunda Sala) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la constitucionalidad del Decreto por el que se prohíbe la circulación y comercialización en el interior de la República Mexicana, cualquiera que

sea su procedencia, de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina, cigarrillos electrónicos y dispositivos vaporizadores con usos similares, así como las soluciones y mezclas utilizadas en dichos sistemas.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en el expediente del presente amparo en revisión, se desprenden los siguientes antecedentes:

a) El treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se prohíbe la circulación y comercialización en el interior de la República Mexicana, cualquiera que sea su procedencia, de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina, cigarrillos electrónicos y dispositivos vaporizadores con usos similares, así como las soluciones y mezclas utilizadas en dichos sistemas.*¹ Conforme a lo establecido en su artículo Único Transitorio, el decreto impugnado entró en vigor el mismo día de su publicación.

b) El veintiocho de junio de dos mil veintidós, la Comisión para la Protección Contra Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos llevó a cabo una visita de verificación sanitaria en el local de la recurrente.² Durante la misma, la autoridad sanitaria constató la existencia de una máquina expendedora mediante la cual se

¹ Diario Oficial de la Federación, Decreto consultable en el siguiente enlace: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5653845&fecha=31/05/2022#gsc.tab=0

² Visita de verificación sanitaria SSM/COPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022, expediente número 298/22-TAB

comercializan y exhiben los productos prohibidos por el Decreto impugnado, asentando la siguiente información en su informe:

Una vez ubicado en el domicilio antes señalado, observó la existencia entre el área de mesas, juegos infantiles y repostería del establecimiento en comento de máquina expendedora mediante la cual se comercializan y exhiben sistemas electrónicos de administración de nicotina, sistemas alternativos de consumo de nicotina, cigarrillos electrónicos, dispositivos y vaporizadores con usos similares; ante esto procedí a entrevistarme con quien dijo ser la contadora del establecimiento quien dijo llamarse Erika Reyes, además de una persona del sexo masculino de aproximadamente 50 años de edad de complexión robusta y tez clara, quien no se identificó y dijo ser parte de la empresa; después de acreditar mi personalidad con carta credencial vigente les mostré la Orden de Visita de Verificación Sanitaria No. 22-PL-1701-00573-EV y les leí el Objeto y Alcance de la misma, la contadora del establecimiento, antes citada, me comentó que no podía permitirme llevar a cabo la Visita de Verificación Sanitaria procedí a leerle lo que de conformidad con el artículo 400 de la Ley General de Salud y el artículo 361 de la Ley de Salud del Estado de Morelos en el sentido de que el verificador tendrá libre acceso al lugar a verificar y que su propietario encargado u ocupante estarán obligados a dar facilidades e informes para la práctica de la diligencia, al terminar de leerlo me volvió a comentar que aun así no podía permitirme llevar a cabo la Visita de Verificación Sanitaria que la disculpara, ante la reiterada negativa procedí a retirarme del lugar. Se cierra la presente.

c) El día cuatro de julio, de dos mil veintidós, un notificador de la Coordinación de Protección Sanitaria en la Región 1 de la Comisión para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, del organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud Morelos, notificó a la recurrente el inicio del procedimiento administrativo derivado del ORDEN/ACTA de visita de verificación sanitaria SSM/COFEPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022. En dicho expediente, la autoridad sanitaria: 1) estableció que derivado de la visita de verificación sanitaria realizada el veintiocho de junio de dos mil veintidós fueron encontradas diversas irregularidades en el local de la recurrente, por lo que procedió a dictar acciones correctivas; y 2) emplazó a la recurrente.

2. **Demanda de amparo.** La persona moral Gastronómica Teopanzolco S.A. de C.V., dueña del nombre comercial “La Cabrería Grill Pizza”, por conducto de su administradora única, Blanca Mirna Quiroz Canales, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

I. **Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como autoridad ordenadora:**

a. La expedición, promulgación y orden de publicación del Decreto por el que se prohíbe la circulación y comercialización de dispositivos vaporizadores, al que anteriormente se hizo referencia.³

³ Decreto por el que se prohíbe la circulación y comercialización de dispositivos vaporizadores, supra nota 1.

II. De la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Salud, como autoridades ordenadoras:

- a. El refrendo que otorgaron al Decreto emitido por el Presidente de la República, relacionado con la prohibición de circulación y comercialización de vaporizadores.

III. De la Secretaría de Gobernación, como autoridad ejecutora:

- a. La publicación del Decreto impugnado en el Diario Oficial de la Federación.

IV. Del organismo público descentralizado Servicios de Salud Morelos, la Comisión para la Protección Contra Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos y la Coordinación de Protección Sanitaria en la Región 1, como autoridades ejecutoras:

- a. La ORDEN/ACTA de visita de verificación sanitaria SSM/COFEPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022, la cual tuvo como objeto constatar la existencia de una máquina expendedora a través de la cual la recurrente exhibe y comercializa las sustancias prohibidas por el Decreto impugnado.

3. En su escrito de demanda, la quejosa expresó los siguientes conceptos de violación:

- **Primer concepto de violación:** que el Decreto impugnado se traduce en una restricción absoluta a su derecho a la libertad de trabajo que no supera un test de proporcionalidad.

Las políticas públicas encaminadas a la protección del derecho a la salud deben, necesariamente, basarse en conocimientos técnicos y evidencia científica. Sin embargo, el Decreto impugnado ignora el hecho de que el uso ordinario de los vaporizadores y cigarrillos electrónicos constituye no solamente una alternativa efectiva para la disminución del consumo de cigarrillos combustibles o tradicionales, sino que incluso ha demostrado que sus efectos nocivos para la salud son significativamente más bajos.

- **Segundo concepto de violación:** que el Decreto impugnado genera un trato dispar y arbitrario en detrimento de aquellos establecimientos que distribuyen y comercializan vaporizadores electrónicos. Lo anterior pues, a juicio de la recurrente, existen productos similares (como es el caso de los cigarrillos de combustión) respecto de los cuales existe información científica concluyente en relación con el daño que generan a la salud de las personas y, a pesar de esta circunstancia, su importación, exportación, circulación y comercialización no se encuentran prohibidas.

Así, las autoridades señaladas como responsables debieron expresar las razones por las cuales existe un trato inequitativo y desigual entre quienes, por un lado, realizan actividades relacionadas con importación, exportación y comercialización de productos de tabaco, y por otro, entre quienes realizan actividades relacionadas con cigarrillos electrónicos y dispositivos vaporizadores.

- **Tercer concepto de violación:** que las autoridades ejecutoras del Decreto impugnado vulneraron sus derechos de audiencia y

seguridad jurídica durante la visita de verificación sanitaria llevada a cabo en el establecimiento comercial de la recurrente.

En este sentido, la recurrente expresa que en la ORDEN/ACTA SSM/COFEPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022, emitida con motivo de la visita de verificación realizada en su local comercial, no se establecen de manera precisa las irregularidades o anomalías en que incurrió. De igual manera, sostiene que en el acta mencionada se le apercibe respecto a la aplicación de sanciones en caso de desacato y de no comparecer al procedimiento administrativo, sin embargo, no se expresa con claridad cuáles serán estas sanciones.

4. **Informe justificado del Presidente de la República.** El Presidente de la República, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, rindió informe justificado, en el cual aceptó el acto reclamado que se le atribuye, consistente en la expedición, promulgación y orden de publicación del Decreto impugnado. Como argumentos en defensa del Decreto expresó lo siguiente:

- Que la parte quejosa no acreditó su interés jurídico o legítimo para activar el medio de control constitucional, por lo cual debe sobreseerse en el juicio. Lo anterior, pues, no basta con el hecho de que dentro de su objeto social se establezca que se dedica a la comercialización de todo tipo de materias primas, así como al sector de alimento y bebidas, sino que se debe justificar plenamente las actividades de circulación de los sistemas electrónicos prohibidos por el Decreto impugnado.
- Que el Decreto impugnado es consecuencia de una larga historia de medidas legislativas y administrativas encaminadas a limitar el

consume de cigarros electrónicos. La primera de ellas fue el Decreto por el que se modificó la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, mediante el cual se prohibió la importación y exportación de los vaporizadores señalados. Posteriormente, en julio de dos mil veinte y dos mil veintiuno, fueron publicados dos decretos cuya finalidad es la de prohibir la circulación y comercialización en el interior de la república de los cigarros electrónicos.

- En cuanto a la proporcionalidad de la medida impugnada, el Ejecutivo argumenta que la prohibición contenida en el Decreto busca privilegiar el interés de la sociedad relacionado con la debida protección a su salud, así como del medio ambiente, ambas finalidades constitucionalmente válidas. En particular, el Ejecutivo sostiene que la Comisión Nacional Contra las Adicciones ha identificado, al menos, tres tipos de daños a la salud asociados con el uso de cigarros electrónicos: 1) daños respiratorios por la inflamación del tejido pulmonar; 2) daños cardiovasculares por los cambios en la circulación sanguínea; y 3) daños mutagénicos que aumentan el riesgo de cáncer y alteraciones a nivel reproductivo.
- Por su parte, el consumo de nicotina ha sido asociado con daños ocasionados a la salud materna y fetal. Particularmente, se ha concluido que puede favorecer la presencia de partos prematuros y defunciones, así como alteraciones del desarrollo neurológico en niñas, niños y adolescentes.
- Además, el Ejecutivo Federal argumenta que el Decreto impugnado, en el cual se establece una prohibición absoluta para la distribución y comercialización de cigarros electrónicos, cumple

con una suerte de *ultima ratio*, pues en los últimos años implementó un sistema de prohibiciones administrativas menos lesivo que no logró desincentivar el consumo de estas sustancias. Entre estas medidas menciona, por ejemplo, la emisión de avisos epidemiológicos por parte de la Secretaría de Salud.

- Asimismo, sostiene que en el presente caso no resulta aplicable el test de proporcionalidad para examinar la constitucionalidad del Decreto impugnado, toda vez que ha sido criterio de este Tribunal el hecho de que las restricciones a las libertades económicas contenidas en el parámetro de regularidad deben ser examinadas a partir de un escrutinio ordinario.
- A partir de lo anterior, estima que el Decreto impugnado persigue una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en la protección de la salud; además, se trata de una medida eficaz, pues la prohibición contenida en el decreto, al ser absoluta, claramente desincentiva el consumo de los cigarros electrónicos; y finalmente, se trata de una medida proporcional al proteger el interés colectivo por encima del individual.
- Adicionalmente, argumenta que el Decreto impugnado es compatible con el parámetro de regularidad, pues se trata de la norma administrativa, emitida de conformidad con el artículo 89 constitucional, que tiene por objeto proveer en la esfera administrativa la observancia de lo previsto en la Ley General de Impuestos Generales de Importación y Exportación en relación con la restricción y prohibición del tránsito de cigarros electrónicos y vareadores.

5. **Informe justificado del Secretario de Salud.** En su informe justificado, el Secretario de Salud sostuvo, diversos argumentos en cuanto a la procedencia del juicio de amparo:

- Que debía sobreseerse con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo. Lo anterior, en razón de que cuando se trata de autoridades que intervienen en la emisión de decretos, éstas solamente podrán ser señaladas como responsables cuando se impugnen vicios propios derivados de dicha intervención, lo cual no aconteció en el caso concreto, pues la quejosa reclamó de manera limitada el refrendo que el Secretario realizó del Decreto impugnado.
- Que debe sobreseerse con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracciones VI y VIII, ambos de la Ley de Amparo. Lo anterior pues, a su juicio, la quejosa omitió expresar en sus conceptos de violación la manera en que el Secretario de Salud, específicamente, vulneró sus derechos al refrendar el Decreto impugnado.
- Que debe sobreseerse con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 73, párrafo primero, de la Ley de Amparo, y 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución. Lo anterior, pues, estima que la quejosa reclamó el “Artículo Primero” del Decreto, lo cual significaría una omisión legislativa no atribuible a la Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad administrativa.
- Que debe sobreseerse con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, toda vez que la quejosa no demostró

contar con interés jurídico o legítimo para combatir el Decreto impugnado. En particular, sostiene que la quejosa no exhibió ningún documento o prueba en la que se demuestre que, efectivamente, realiza actividades relacionadas con la comercialización de cigarros electrónicos, de tal suerte que la prohibición contenida en el Decreto no impacta en su esfera jurídica.

6. En cuanto al fondo del asunto, su defensa se basó en los siguientes argumentos:

- Que en el año de dos mil ocho fue promulgada la Ley General para el Control del Tabaco, la cual significó un esfuerzo por parte del Estado Mexicano para dar cumplimiento al Convenio Marco para el Control del Tabaco, así como a los reportes de la Organización Mundial de la Salud en los que exhortaba a que los órganos legislativos a nivel global generaran soluciones encaminadas a regular el consumo de tabaco. Dicho producto legislativo tuvo la finalidad de proteger el derecho a la salud de las personas, así como el medio ambiente. De manera destacada, resaltó las dificultades económicas y materiales que supone para cualquier sistema de salud a nivel global la atención médica a personas que presentan problemas de salud derivados del consumo de tabaco.
- Así, el Decreto impugnado es una medida de control que, en consonancia con lo establecido en la Ley General para el Control del Tabaco tratándose de cigarros tradicionales, pretende prohibir la circulación y comercialización en el interior de la República de cigarros electrónicos, vaporizadores, así como las soluciones o mezclas utilizadas en dichos sistemas.

- Además, el Decreto está sustentado en evidencia científica, pues de la revisión sistemática de diversos estudios se desprende que el uso de cigarrillos electrónicos puede causar diversas afectaciones a la salud humana, tales como inflamación de las vías respiratorias, enfermedades pulmonares agudas, e incluso efectos adversos a nivel cerebral cuando se utilizan mezclas que contienen nicotina.
- El Decreto impugnado no solamente fue emitido con la finalidad de proteger la salud de las personas y su derecho a un medio ambiente sano, sino que, además, la prohibición contenida en el Decreto responde a la necesidad de garantizar el interés superior de las infancias y adolescencias. Sobre esta cuestión, estima que la evidencia científica ha concluido que las personas jóvenes que inician con el uso de cigarrillos electrónicos tienen más probabilidades de transitar hacia el consumo de cigarrillos tradicionales conforme crecen.
- Que las medidas contenidas en el Decreto no solamente resultan necesarias para lograr los fines para los cuales fue creado, esto es, evitar que grupos vulnerables como lo son los menores de edad se vean expuestos a las emanaciones que generan estos cigarrillos electrónicos, sino que se trata de la única vía o alternativa a la cual pudieron recurrir.
- Que la medida es proporcional, porque a pesar del grado de la restricción sus consecuencias son ampliamente recompensadas por los efectos benéficos que tiene desde una perspectiva de salud pública y de preservación de los recursos públicos destinados al combate de adicciones.

- La prohibición absoluta, como medida administrativa regulatoria de un producto parcialmente dañino, es una herramienta válida dentro de las opciones que tiene el Estado para proteger la salud de las personas. El cigarro electrónico posee un potencial de riesgo suficiente, tanto a nivel de salud individual como a nivel de salud pública, para que la medida se justifique a la luz del parámetro de regularidad constitucional.

7. **Informe justificado de la Secretaría de Economía.** La Secretaría de Economía rindió informe justificado, en el cual solicitó al juez de origen que sobresea en el juicio por cuatro razones: 1) porque los actos reclamados son inexistentes; 2) porque el refrendo del Decreto impugnado realizado por dicha autoridad se traduce en un acto consumado de modo irreparable; 3) porque la quejosa no impugnó el refrendo realizado por la Secretaría de Economía por vicios propios; 4) porque el Decreto impugnado no afecta el interés jurídico o legítimo de la promovente; 5) porque la quejosa no expresó conceptos de violación en contra del refrendo realizado por la Secretaría de Economía.
8. Finalmente, sostiene que el refrendo del Decreto impugnado es un acto de autoridad realizado para dar cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 92 constitucional, de tal manera que debe decretarse el sobreseimiento del presente juicio de amparo.
9. **Informe justificado de la Comisión para la Protección Contra Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos y Coordinación de Protección Sanitaria en la Región I.** La Comisión Estatal rindió informe justificado en el cual expresó que es la autoridad facultada para ejercer el control y vigilancia sanitaria de las actividades, establecimientos, productos y servicios realizados en el Estado de Morelos, de

conformidad con el artículo 32 del Estatuto Orgánico del Organismo Pública Descentralizado denominado Servicios de Salud Morelos; por lo tanto, considera que resulta evidente entonces que su actividad fue desplegada conforme a las leyes que la regulan.

10. En consecuencia, solicita que se niegue el amparo a la parte quejosa, pues los actos administrativos en materia sanitaria impugnados son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional.
11. **Registro y admisión.** Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, el que la registró con el número de expediente 1119/2022 y la admitió a trámite. Asimismo, solicitó a las autoridades responsables que rindieran sus informes justificados, dió vista al Ministerio Público de su adscripción y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.
12. **Remisión a órgano auxiliar.** A través del oficio 1991/2022 de cinco de octubre de dos mil veintidós, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Morelos remitió vía electrónica los autos del juicio de amparo 1119/2022 al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero. Lo anterior, en cumplimiento del oficio SECNO/STCCNO/929/2022 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en el que se determinó que el Juzgado Cuarto de Distrito apoyaría en el dictado de sentencias de amparo indirecto al Juzgado Primero de Distrito.
13. **Sentencia de amparo.** El Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región ordenó la formación del cuaderno auxiliar 394/2022 y, mediante resolución de catorce de octubre de dos mil

veintidós, determinó sobreseer el juicio. La razón de dicho sobreseimiento se basó en los siguientes argumentos: 1) dado que la quejosa impugnó el acto de aplicación, ello es confirmación de que la norma heteroaplicativa; 2) que el procedimiento de verificación impugnado tiene por objeto que la autoridad administrativa compruebe las circunstancias y el estado del bien, y por ello en este no se determinó ninguna sanción en perjuicio de la recurrente; 3) que por ello, el procedimiento de verificación impugnado no le causa una afectación a la quejosa —al menos en este momento— y, en esa medida, debe sobreseerse por falta de interés, y 4) dado que el Decreto fue reclamado con motivo de su acto de aplicación, el sobreseimiento decretado en contra del acto de aplicación debe hacerse extensivo a la norma reclamada.

14. **Recurso de revisión.** Inconforme con la determinación del Juez de Distrito, la quejosa, Gastronómica Teopanzolco, S.A. de C.V., interpuso recurso de revisión, en el cual sostuvo que la sentencia de origen resulta incompatible con los principios de congruencia y exhaustividad.
15. Además, sostuvo que el Juez de Distrito incurrió en un error al examinar la legitimación de la recurrente. Particularmente, estimó que, si la moral quejosa tiene como actividad comercial la venta, distribución, exhibición y promoción de cigarros electrónicos, resulta evidente que el Decreto impugnado le genera una afectación en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De ahí que, a su juicio, cuenta con interés suficiente para promover un juicio de amparo en contra del aludido Decreto.
16. **Recurso de revisión adhesiva.** La Secretaría de Economía y el Presidente de la República interpusieron recursos de revisión adhesiva.

En ambos casos, solicitaron que el Tribunal Colegiado revisor confirme la sentencia recurrida.

17. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Una vez desahogado el trámite correspondiente, en sesión de ocho de junio de dos mil veintitrés, el órgano colegiado revisor emitió sentencia en la cual: 1) Declaró firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de los actos atribuidos al Secretario de Salud, a la Secretaria de Economía y al Secretario de Gobernación. Lo anterior, en razón de que de la lectura del recurso de revisión interpuesto por la quejosa no se desprende que haya formulado agravio alguno en contra de dicha determinación.
18. Por otra parte, estimó inoperantes en una parte, infundados en otra y esencialmente fundados en una más los agravios hechos valer por la recurrente, por lo cual estima que debe revocarse la sentencia recurrida.
19. En lo relevante, el órgano revisor consideró que resultan esencialmente fundados los agravios hechos valer por la recurrente en relación con la afectación a su esfera jurídica ocasionada por el Decreto impugnado. Lo anterior pues, a juicio del Tribunal, la quejosa demostró tener como actividad comercial la venta, distribución, exhibición y promoción de los productos prohibidos por el Decreto, de tal suerte que cuenta con interés suficiente para impugnarlo sin necesidad de un acto de aplicación.
20. Una vez resuelto lo anterior, el Tribunal Colegiado estimó, por una parte, que se configura la hipótesis de competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta se pronuncie en torno a la constitucionalidad del Decreto impugnado; y por otra parte, reservó jurisdicción para examinar la legalidad de la ORDEN/ACTA SSM/COFEPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022 emitida con motivo de la visita de verificación realizada en el local de la recurrente,

AMPARO EN REVISIÓN Expediente 636/2023

para lo cual es indispensable que, previamente, la Suprema Corte se pronuncie en torno a la constitucionalidad del Decreto impugnado.

21. **Trámite ante la Suprema Corte.** La Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que era procedente asumir la competencia originaria para conocer del presente recurso de revisión, registró el amparo en revisión con el número de expediente 636/2023 y ordenó turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

I. COMPETENCIA

22. Órgano de radicación (La Segunda Sala) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del 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; y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente; en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de Órgano de radicación (la Segunda Sala), sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.
23. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

24. Esta Segunda Sala estima innecesario analizar lo relacionado con la oportunidad y la legitimación, porque el Tribunal Colegiado de conocimiento ya se ocupó de ello.⁴
25. A pesar de ello, y dado que no fue abordado de manera explícita por el Tribunal Colegiado, se precisa que la demanda de amparo resulta oportuna. El Decreto impugnado **fue publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno**, por lo que surtió efectos el primero de junio del mismo año; dado que tenía treinta días hábiles de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo, **la fecha límite para su promoción era el 13 de julio de dos mil veintiuno. Si la presentación de la demanda fue el 12 de julio** de ese año, entonces queda claro que el amparo resulta **oportuno**.
26. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

III. PROCEDENCIA

27. Esta Suprema Corte considera que esta cuestión ya fue estudiada por el Tribunal Colegiado.⁵ Específicamente, se refirió a que la demanda resultaba procedente por estar impugnado el Decreto como norma **autoaplicativa**, lo cual hacía innecesario un acto de aplicación que le causara afectación. Para mayor claridad, se transcribe a continuación un extracto de la resolución del Tribunal:

⁴ Véase considerando Segundo y Noveno, párrafo veintitrés, de la Resolución del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, correspondiente al ocho de junio de dos mil veintitrés.

⁵ Véase considerando Noveno, párrafo veintitrés, y Décimo, de la Resolución del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, correspondiente al ocho de junio de dos mil veintitrés.

En efecto, la Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo al considerar que el acto reclamado no afecta el interés jurídico del quejoso, empero, no advirtió que éste impugnó la norma reclamada como autoaplicativa y demostró encontrarse en el supuesto de la misma con el acta de verificación de veintiocho de junio de dos mil veintidós, donde se acento, entre otras cosas, que en el establecimiento se encuentra una máquina expendedora mediante la cual se comercializan y exhiben sistemas alternativos de consumo de nicotina, cigarrillos electrónicos, dispositivos y vaporizadores con usos similares.

Luego entonces, el quejoso no tenía por qué esperar un diverso acto que le perjudicara, porque desde ese momento le ocasiona perjuicio la norma reclama y es cuando empieza a transcurrir el plazo de treinta días, previsto en el artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo (...)

Por tanto, no fue correcta la conclusión a la que llegó la a quo al decretar el sobreseimiento en el juicio (...).⁶

28. Ahora bien, dado que de manera oficiosa no se advierte la actualización de alguna causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, el presente asunto amerita un estudio de fondo.
29. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

IV. ESTUDIO DE FONDO

30. En este asunto, la Segunda Sala únicamente analizará la constitucionalidad del *Decreto por el que se prohíbe la circulación y comercialización en el interior de la República Mexicana, cualquiera que sea su procedencia, de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina, cigarrillos*

⁶ Véase párrafos 21, 22 y 23 de la Resolución del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, correspondiente al ocho de junio de dos mil veintitrés.

electrónicos y dispositivos vaporizadores con usos similares, así como las soluciones y mezclas utilizadas en dichos sistemas, razón por la cual el Tribunal Colegiado solicitó a esta Suprema Corte el estudio del asunto. En cuanto a la legalidad de la ORDEN/ACTA SSM/COFEPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022, emitida con motivo de la visita de verificación realizada en el local de la recurrente, el Tribunal Colegiado reservó su jurisdicción, por lo que dicha cuestión no será examinada en esta instancia.

31. En esas circunstancias, el estudio de fondo se ocupará, en primer lugar, de desarrollar el parámetro de regularidad del derecho a la libertad de trabajo y de comercio. Posteriormente, esta Segunda Sala se ocupará de examinar aquellos casos en los que este Tribunal Constitucional se pronunció sobre la regularidad constitucional de prohibiciones, tanto legislativas como administrativas, para la realización de actos de comercio de cigarrillos electrónicos. Por último, este Tribunal realizará un examen de proporcionalidad para verificar si la restricción a la libertad de comercio impuesta por el Decreto impugnado es compatible con la Constitución o si, de lo contrario, debe declararse su invalidez.

IV.1. Parámetro de regularidad de la libertad de trabajo y de comercio

32. La libertad de trabajo está reconocida en nuestro sistema jurídico, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los

numerales 5⁷ y 123, primer párrafo,⁸ como en distintas normas de fuente internacional, tanto del Sistema Interamericano, como del Sistema Universal, como es el caso del artículo 14⁹ de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,¹⁰ artículo 6¹¹ del Protocolo

⁷ **Artículo 5.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

[...]

⁸ **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. [...]"

⁹ **Artículo XIV.** Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

¹⁰ Esta Declaración no constituye propiamente un tratado internacional, fuente de normas de nuestro sistema jurídico. Véase, por identidad de razón, la tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.) de rubro: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. (Décima Época, Registro: 2006533, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I, Página: 539.)

¹¹ **Artículo 6. Derecho al trabajo**

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos (sic). Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

33. A partir de lo anterior, es posible distinguir entre, por un lado, los aspectos sociales del derecho al trabajo, como derecho social, y por otro, el derecho conocido como libertad de profesión, industria y comercio o libertad de trabajo, previsto en el artículo 5 constitucional. Este último derecho tutela una amplia libertad para desarrollar las actividades necesarias para la industrialización y comercialización de bienes y servicios.¹²
34. Al resolver el Amparo en Revisión 2352/97, el Tribunal Pleno sostuvo que de la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Federal, se desprende que la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley.
35. Asimismo, en dicho precedente se señaló que el propio artículo 5º. constitucional establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernamental en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad.¹³

¹² Sentencia recaída al Amparo en Revisión 355/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 1 de diciembre de 2021.

¹³ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 2352/97, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Sergio Aguirre Anguiano, 6 de marzo de 2000.

36. Finalmente, este Tribunal ha sostenido que en el artículo 5º constitucional establece un derecho de libertad de las personas (sean físicas o morales), para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.

IV.2. Constitucionalidad de las prohibiciones relacionadas con la importación, exportación y distribución de cigarros electrónicos

37. Como ya se señaló en otros precedentes resueltos por esta Segunda Sala¹⁴, es indispensable señalar que el objeto al que comúnmente se le denomina “cigarrillo electrónico” comprende una amplia variedad de dispositivos o instrumentos de diferente funcionamiento y naturaleza. Lo anterior supone que en el mercado existan diferentes denominaciones para referirse a este tipo de dispositivo, incluyendo: *e-cigs*, *sistemas electrónicos diseñados para suministrar nicotina*, *sistemas alternativos para suministrar nicotina*, *e-hookahs*, *mods*, *vaporizadores*, *vapeadores*, *dispositivos de vapeo* o *sistemas de tanques*, entre muchos otros cuyo nombre varía en atención a la latitud y en ocasiones en atención al fabricante.
38. A pesar de esas diferencias en denominación y características, cuando se hace referencia al instrumento en comento se advierte un elemento común consistente en la existencia de un sistema electrónico que

¹⁴ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 853/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Luis María Aguilar Morales, 25 de noviembre de 2020.

permite —a través del calentamiento de sustancias— la emisión de vapor resultante de la interacción de la persona con este objeto.

39. A partir de lo anterior, es importante destacar dos cuestiones: 1) que de los autos que integran el presente juicio de amparo se desprende que la ahora recurrente realiza actividades comerciales relacionadas con la exhibición y venta de cigarrillos electrónicos; y 2) que el Decreto impugnado prohíbe la circulación y comercialización no solamente de cigarrillos electrónicos, sino también de dispositivos vaporizadores con usos similares, de los Sistemas de Administración de Nicotina de los Sistemas Similares sin Nicotina y de los Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina.
40. Para comprender las diferencias entre los productos cuya circulación y comercialización se encuentran prohibidas por el Decreto impugnado, resulta relevante el Informe presentado en agosto de dos mil dieciséis por la Organización Mundial de la Salud en la Conferencia de los Estados Parte del Convenio Marco para el Control del Tabaco¹⁵, del cual se advierte que dentro del objeto que se explora, existe una amplia variedad que puede ser clasificada de la siguiente manera: **a)** Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina (SACN); **b)** Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN); y **c)** Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN).

A. Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina

El primer grupo se trata de un producto derivado del tabaco que funciona a través de calentarlo, pero no quemarlo. Estos sistemas de administración de nicotina alternativos, como su nombre lo

¹⁵ Documento consultable en el siguiente enlace: <https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTCCOP711ES.pdf>

indica (así como su ingrediente esencial) se refieren a una forma distinta de consumir nicotina, de manera que la OMS se refiere a ellos también como productos de tabaco calentados.

Además, se tiene que este tipo de dispositivos se componen de tres elementos constituyentes: un producto de tabaco, un dispositivo electrónico de calentamiento y, el dispositivo de carga de la batería. Sin embargo, no se deben confundir los productos de tabaco calentados con los dispositivos susceptibles de liberación de nicotina (cigarrillos electrónicos), ya que los primeros contienen tabaco y los segundos un cartucho o dispositivo con líquido que puede o no contener nicotina, pero no tabaco...”, que son justamente aquellos que serán revisados en el inciso siguiente.

B. Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina

El segundo grupo se trata de artefactos que calientan sustancias líquidas que pueden o no contener nicotina (a este grupo es donde se encuentra asociada la noción pública de cigarro electrónico, *vaporizador* o *vapeador*). Estos dispositivos utilizan, compuesto esencial para operar, glicerina vegetal y el propilenglicol. La glicerina vegetal es un líquido transparente, inodoro elaborado de los aceites de las plantas, especialmente aceite de palma, soya o aceite de coco; mientras que el propilenglicol es un compuesto orgánico incoloro, insípido e inodoro, siendo un líquido aceitoso claro, higroscópico (esto es, que absorbe humedad del medio circundante) y miscible (propiedad de mezclarse formando una disolución) con agua, acetona, y cloroformo, el cual es obtenido por la hidratación del óxido de propileno.

Este compuesto líquido puede o no contener nicotina en distintas cantidades, también se les puede agregar aroma o sabor, con los ingredientes, cantidades y fórmulas diseñadas para cada producto específico, teniendo como resultado una mezcla de libre preparación para el usuario.

En cuanto a la funcionalidad del dispositivo, es posible advertir que opera a través de una batería que puede ser de distinto material, tamaño y durabilidad, la que a su vez provee de la energía necesaria a una cabina de calentamiento, sobre la cual tampoco existe uniformidad sobre sus características. Asimismo, este dispositivo cuenta con un componente denominado atomizador o claromizador, que es un cartucho transparente que se calienta para poder convertir el líquido en vapor, a través de un filamento que succiona el líquido para que éste sea calentado.

Finalmente, es importante señalar que la nicotina, que puede ser empleada en este tipo de dispositivos, comprende variantes de origen sintético, es decir, no extraída de hojas de tabaco, sino una réplica artificial.

C. Sistemas Similares sin Nicotina

Finalmente, en el tercer grupo se encuentran los sistemas que, operando bajo un mecanismo idéntico o similar al descrito para el caso anterior, no procesan nicotina.

41. Una vez examinadas las diferencias entre aquellos productos cuya circulación y comercialización se encuentra prohibida por el Decreto impugnado, es importante dar cuenta de que este Tribunal, con algunas variaciones normativas, ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse

sobre la constitucionalidad de prohibiciones relacionadas con cigarrillos electrónicos, así como de la metodología de adjudicación constitucional que debe utilizarse para examinarlas.

42. El primer precedente en esta materia fue el **Amparo en Revisión 762/2017**, en el cual esta Segunda Sala concedió el amparo a una sociedad anónima de capital variable en contra del artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco, el cual prohíbe comerciar cualquier objeto que, sin ser un producto de tabaco, contenga alguno de los elementos que lo identifique como tal (como es el caso de los cigarrillos electrónicos).¹⁶
43. Al respecto, esta Segunda Sala concluyó que la medida legislativa resultaba desproporcional, pues aun cuando fue emitida con la finalidad de proteger la salud de las personas, lo cierto es que existen otras medidas por las cuales pudo optar el legislador para lograr el fin deseado.
44. Posteriormente, al resolver el **Amparo en Revisión 521/2019** la Segunda Sala concedió, de nueva cuenta, un amparo en contra del artículo 16, fracción IV, de la Ley General para el Control del Tabaco por las mismas razones que fueron expresadas en el precedente citado en líneas previas.¹⁷
45. Por otro lado, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional reiteró, al resolver el **Amparo en Revisión 435/2019**, que el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco, resulta contraria al

¹⁶ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 762/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 15 de noviembre de 2017.

¹⁷ Sentencia recaída Amparo en Revisión 521/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 2 de octubre de 2019.

principio de igualdad, toda vez que establece una prohibición que no supera un escrutinio ordinario o no intenso.¹⁸ Lo anterior pues, por un lado, la legislación examinada permite el consumo bajo ciertas reglas de un producto dañino para la salud (como lo es el tabaco), mientras que, por otro lado, prohíbe de manera absoluta cualquier conducta relacionada con productos que, sin ser de tabaco, puedan incitar su consumo (como lo son los cigarrillos electrónicos).

46. Posteriormente, es importante dar cuenta de que esta Segunda Sala modificó su criterio en esta materia al resolver los **Amparos en Revisión 853/2019 y 957/2019**.¹⁹ En dichos precedentes, la Sala determinó que las prohibiciones previstas en el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco son constitucionales, ya que no vulneran el principio de igualdad a la luz de un escrutinio constitucional estricto.
47. Frente a este cambio de criterio, correspondió al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la **Contradicción de Criterios 39/2021**, definir de manera definitiva la posición de este Tribunal Constitucional frente a medidas estatales que prohíben, de manera absoluta, comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cigarrillos electrónicos.²⁰

¹⁸ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 435/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 13 de noviembre de 2019.

¹⁹ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 853/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 25 de noviembre de 2020. Sentencia recaída al Amparo en Revisión 957/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 13 de enero de 2021.

²⁰ Sentencia recaída a la Contradicción de Criterios 39/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 19 de octubre de 2021.

48. Así, en dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que debe prevalecer el criterio conforme al cual se estima que el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control de Tabaco es inconstitucional, por contener una prohibición absoluta para llevar a cabo actos de comercio relacionados con productos que, sin ser de tabaco, lo emulan (como ocurre con los cigarrillos electrónicos).
49. De manera destacada, el Tribunal sostuvo que dicha restricción, que incide en la libertad de comercio, debe ser analizada a través de un examen de proporcionalidad, por medio del cual es posible concluir que la medida no supera la grada de necesidad, particularmente porque existían medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la protección de la salud de las personas, pero menos lesivas para la libertad de comercio.
50. Una vez delineados los aspectos esenciales de dicho precedente, esta Segunda Sala es consciente de que las contradicciones de criterios han pretendido, desde su génesis y en atención a su dimensión teleológica, garantizar condiciones mínimas de seguridad jurídica para todas las personas mediante la definición, en última instancia, de aquellos criterios jurisprudenciales que a juicio del máximo tribunal del país deben prevalecer con carácter de obligatorios.
51. Así, esta Sala considera que aun cuando los disensos pueden generar impactos positivos en contextos de deliberación judicial pues, finalmente, enriquecen la discusión sobre las posibilidades normativas de la Constitución, lo cierto es que las personas tienen una expectativa de justicia que se traduce en una exigencia para los tribunales en el sentido de resolver los desacuerdos interpretativos que se presenten entre los órganos que los integran.

52. En esta medida, las contradicciones de criterios no deben ser entendidas como una suerte de imposición de voluntades entre las Salas del Tribunal Constitucional, sino como un ejercicio dialógico por medio del cual es posible encontrar respuestas colegiadas para problemáticas que, como se revela a partir de los antecedentes relatados, son compartidas.
53. Lo anterior nos permite concluir que, aun cuando los precedentes reseñados en líneas previas guardan diferencias importantes con el presente caso (particularmente, porque en este último se analiza un acto administrativo y no una medida legislativa), también es cierto que de los mismos se desprende un pronunciamiento por parte de este Tribunal en torno a la inconstitucionalidad de aquellas prohibiciones impuestas a actos de comercio en relación con cigarros electrónicos.

IV.3 Estudio del caso concreto

54. Una vez desarrollada la doctrina jurisprudencial de este Tribunal en torno a la constitucionalidad de aquellas prohibiciones impuestas para la realización de actos de comercio en relación con cigarros electrónicos, corresponde a esta Segunda Sala analizar el Decreto impugnado a partir de la metodología apuntada en párrafos anteriores, es decir, por medio de un examen de proporcionalidad.
55. Para justificar el uso de esta metodología de adjudicación constitucional, es importante recordar que al resolver la Contradicción de Criterios 39/2021, el Tribunal Pleno emitió la tesis de rubro **CONTROL DEL TABACO. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL**, en la cual se establece que la regularidad constitucional de la prohibición de comerciar, vender, distribuir, exhibir

y promocionar objetos que emulen los productos de tabaco está sujeta a un examen de proporcionalidad.²¹

56. A partir de lo anterior, debe señalarse que los pasos o gradas que integran ese test son cuatro, a saber: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en algún grado su propósito constitucional; (iii) que sea necesaria, esto es, que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho humano de que se trate; y, (iv) proporcionalidad en sentido estricto, que consiste en verificar si el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho humano en que incide la medida.²²
57. También hay que recordar que, según la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, los pasos tienen que aplicarse de manera secuencial y, si se concluye que la medida evaluada no supera alguno de estos, resulta innecesario aplicar los pasos subsecuentes.
58. De manera previa a llevar a cabo cada uno de los pasos del examen, es preciso aclarar cuál es la medida que se está analizando. Así, el contenido del Decreto es el siguiente:

DECRETO

Artículo Primero.- Se prohíbe la circulación y comercialización en el interior de la República, cualquiera que sea su procedencia, de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Similares sin Nicotina, Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina, cigarrillos electrónicos y dispositivos

²¹ Tesis P./J. 3/2022 (11a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Abril de 2022, Tomo I, página 5, registro digital 2024425.

²² Al respecto, resulta ilustrativa la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL". Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 915 y registro 2013156.

vaporizadores con usos similares, así como las soluciones y mezclas utilizadas en dichos sistemas.

Artículo Segundo.- A quien incumpla con lo señalado en el artículo primero se le aplicarán las sanciones que señalen las disposiciones jurídicas aplicables.

59. Así, la medida que corresponde analizar es una prohibición absoluta a los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Similares sin Nicotina, Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina, cigarrillos electrónicos y dispositivos vaporizadores con usos similares, así como las soluciones y mezclas utilizadas en dichos sistemas.
60. A continuación, esta Segunda Sala procede a examinar el Decreto a partir de dicha metodología:

A) Finalidad constitucionalmente válida

61. El primer paso consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.²³

²³ Tesis 1a. CCLXVII/2016 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902, registro digital 2013143.

62. En el presente caso, de la lectura del informe justificado del Presidente de la República, así como de la lectura del propio Decreto impugnado, es posible concluir que la prohibición impuesta para actos de comercio relacionados con cigarrillos electrónicos persigue diversas finalidades que resultan válidas desde el punto de vista constitucional.
63. En primer lugar, se advierte de manera clara que el Decreto tuvo como finalidad cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 4º de la Constitución, relativo a la salud de las personas. Esta finalidad de protección a la salud de las personas no se proyecta, exclusivamente, en un ámbito individual, sino que tiene una dimensión pública o colectiva.
64. Sobre este particular, la autoridad señalada como responsable argumentó que la evidencia científica ha demostrado que el uso de cigarrillos electrónicos genera afectaciones a nivel individual tanto para el consumidor como para quienes respiran el humo que se emite, relacionadas con enfermedades respiratorias, partos prematuros y defunciones, así como alteraciones del desarrollo neurológico en niñas, niños y adolescentes. Además, los costos que la atención de este tipo de enfermedades genera para el Sistema de Salud terminan por afectar la prestación de servicios médicos de las personas a nivel nacional.
65. En segundo lugar, del Decreto impugnado se desprende que éste persigue, como otra de sus finalidades, la preservación del medio ambiente, pues los cigarrillos electrónicos constituyen una fuente adicional de contaminación.
66. Y, en tercer lugar, se estima que el Decreto impugnado responde a la necesidad de garantizar el interés superior de las infancias y adolescencias. Sobre esta cuestión, se señala que la evidencia

científica ha concluido que las personas jóvenes que inician con el uso de cigarros electrónicos (pues este producto suele resultar atractivo para este grupo) tienen más probabilidades de transitar hacia el consumo de cigarros tradicionales conforme crecen.

67. Una vez demostrado que el Decreto impugnado persigue diversas finalidades que resultan válidas desde el punto de vista constitucional, esta Segunda Sala procede a analizar la segunda grada del examen.

B) Idoneidad de la medida legislativa

68. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el paso de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.²⁴
69. Esta Segunda Sala estima que la medida establecida en el Decreto impugnado resulta idónea para satisfacer, en algún grado, los motivos constitucionalmente válidos que se persiguen. Es evidente que al prohibir de manera absoluta la circulación y comercialización en el interior de la República de aquellos productos que, a juicio del Ejecutivo Federal, generan daños a la salud, al medio ambiente y a la niñez, se logra evitar la existencia de esos aparentes daños.

²⁴ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 911, registro digital 2013152.

C) Necesidad de la medida

70. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la medida, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.²⁵
71. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles.
72. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que la autoridad consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por la autoridad es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.

²⁵ Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914, registro digital 2013154.

73. Esta Segunda Sala concluye que el Decreto impugnado no constituye una medida necesaria porque existen medidas alternativas que, siendo igualmente idóneas para lograr los fines constitucionalmente válidos que se persiguen, resultan menos lesivas para el derecho humano en juego, a saber, la libertad de comercio.
74. Esta Segunda Sala encuentra tanto en la literatura especializada como en el derecho comparado diversas medidas capaces de lograr la maximización de los fines constitucionales que, de manera específica, persigue el Decreto.
75. En el informe FCTC/COP/6/10 Rev.1, de uno de septiembre del dos mil catorce, derivado de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, se sostuvo que el rápido aumento del consumo de los cigarrillos electrónicos en todo el mundo no se puede desestimar ni aceptar sin realizar esfuerzos por reglamentar apropiadamente esos productos, con el fin de minimizar las consecuencias que puedan agravar la epidemia de tabaquismo y optimizar los posibles beneficios para la salud pública.²⁶
76. En dicho informe también se reconoció que la reglamentación de este tipo de dispositivos es una condición previa necesaria para establecer una base científica sobre la cual se pueda evaluar su uso y asegurar que se realice una investigación apropiada, que el público disponga de información actualizada fiable respecto de sus posibles riesgos y beneficios, y que se proteja la salud de las personas.

²⁶ Consultable en el siguiente enlace:

https://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_10Rev1-sp.pdf

77. En esas circunstancias, es posible advertir que desde el ámbito internacional existe una encomienda para que los Estados, desde una lógica de gobierno abierto y transparencia, emitan regulaciones que permitan generar una cultura de consumo responsable de los productos prohibidos por el Decreto impugnado. Incluso, en el diverso informe FCTC/COP/7/11 de dos mil dieciséis, la Organización Mundial de la Salud presentó un listado no exhaustivo de las opciones regulatorias que los Estados Partes podrían estudiar de conformidad con su legislación nacional, las cuales varían dependiendo del objetivo pretendido.²⁷ Así, por ejemplo, la OMS propone las siguientes opciones regulatorias:

Objetivo: prevenir la iniciación a los SEAN/SSSN de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables:

- Prohibir la venta y distribución a menores.
- Prohibir la posesión entre menores.
- Prohibir o restringir la publicidad, promoción y patrocinio.
- Imponer un tipo impositivo que convierta los dispositivos y líquidos de los sistemas electrónicos en productos inasequibles para los menores a fin de disuadirlos de su uso. De manera simultánea, imponerse un tipo impositivo más alto a los productos de tabaco que a los SEAN/SSSN con el ánimo de impedir que se empiece a fumar y reducir las recaídas.
- Prohibir o restringir el uso de aromatizantes que resulten atractivos a los menores.
- Regular los lugares, la densidad y los canales de venta.
- Tomar medidas contra el comercio ilícito.

Objetivo: minimizar en la medida de lo posible los potenciales riesgos para la salud para los usuarios de SEAN/SSSN.

- Comprobar la seguridad de los aromatizantes calentados e inhalados que se utilizan en los líquidos de los sistemas electrónicos, y prohibir o restringir las cantidades de aquellos que plantean gran preocupación por sus efectos toxicológicos, como el diacetilo, el acetilo propionil, el cinamaldehído o el benzaldehído.

²⁷ Consultable en el siguiente enlace:

<https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/meeting-reports/fctc-cop-7-11-es.pdf>

- Requerir el uso de ingredientes que no representen un riesgo sanitario y, cuando esté permitido, sean de la máxima pureza.
- Adoptar normas de seguridad eléctrica y prevención de incendios para los dispositivos.
- Establecer la necesidad de que los fabricantes comuniquen el contenido de los productos a las autoridades públicas pertinentes.
- Establecer normas de etiquetado adecuado de los productos y soluciones líquidas de los sistemas electrónicos.
- Exigir a los fabricantes que supervisen y declaren los efectos adversos.
- Disponer la retirada de los productos que no cumplan las normas.

78. Ahora bien, a nivel nacional encontramos que, aun cuando la evidencia científica de que los productos de tabaco generan preocupaciones similares al Estado en términos de las afectaciones a la salud de consumidores, terceros y el medio ambiente, éstos no están sujetos a un régimen de prohibiciones absolutas, como aquel impuesto a los cigarros electrónicos.

79. Para atender sus intereses estatales, el legislador ordinario ha establecido reglas para el empaquetado y etiquetado externo, obligaciones de evidenciar información sobre sus contenidos, emisiones y riesgos de conformidad con las disposiciones aplicables, limitaciones a que la promoción esté exclusivamente dirigida a mayores de edad, entre otras medidas que, finalmente, logran el objetivo de desincentivar y reducir el consumo de estas sustancias.

80. Esta cuestión no sólo evidencia que las autoridades sí tienen alternativas para cumplir con los fines establecidos sin limitar de manera absoluta la libertad de comercio de quienes se dedican a la venta y distribución de esos productos, sino que además evidencia una incoherencia regulatoria. Como se apuntó en líneas previas, una de las preocupaciones que tiene el Estado respecto del uso de cigarros electrónicos es que, fuera de desincentivar el consumo de tabaco, hay

evidencia que apunta a que es una práctica que lo incentiva tanto en adultos como en jóvenes. Es decir, una de las razones por las que busca la prohibición de los cigarros electrónicos y similares, es evitar fumadores de tabaco. Por ello, resulta incongruente que las autoridades les den un tratamiento más gravoso a los cigarros electrónicos que a la sustancia que ultimadamente buscan evitar, el tabaco.

81. A juicio de esta Segunda Sala, cualquier regulación que prohíba de manera absoluta la realización de determinadas actividades requiere de un nivel o grado de justificación especialmente intenso para considerarse compatibles con el parámetro de regularidad.
82. Por ello, coincidimos con la mayoría del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que la prohibición absoluta para llevar a cabo diversos actos de comercio relacionados con productos que sin ser del tabaco sí lo emulan (es decir, cigarros electrónicos y similares), resulta contraria a la libertad de comercio y no supera un test de proporcionalidad²⁸.
83. Por las razones expuestas se estima que el Decreto impugnado no supera la tercera grade del examen de proporcionalidad pues, en lugar de optar por la emisión de regulaciones relacionadas con el consumo y la venta de cigarros electrónicos, el Ejecutivo Federal optó por la alternativa más gravosa posible, como lo es la prohibición absoluta.

²⁸ **Criterio jurídico:** El artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco es inconstitucional, por contener una prohibición absoluta para llevar a cabo diversos actos de comercio relacionados con productos que sin ser del tabaco sí lo emulan, misma que resulta contraria a la libertad de comercio y no supera un test de proporcionalidad. Sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubor **CONTROL DEL TABACO. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL.** Tesis P./J. 3/2022 (11a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Abril de 2022, Tomo I, página 5, registro digital 2024425.

84. En consecuencia, resulta innecesario continuar examinando las gradas restantes del test, pues esta Segunda Sala ha llegado a la conclusión de que el Decreto impugnado, por medio del cual se prohíbe la circulación, y comercialización en el interior de la República, cualquiera que sea su procedencia, de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Similares sin Nicotina, Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina, cigarrillos electrónicos y dispositivos vaporizadores con usos similares, así como las soluciones y mezclas utilizadas en dichos sistemas, se traduce en una restricción desproporcionada a la libertad de comercio y profesión de la recurrente, de ahí que deba declararse su invalidez.

V. DECISIÓN

85. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar fundados los agravios expuestos por la recurrente, procede conceder el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa contra el Decreto reclamado.

86. Adicionalmente, esta Segunda Sala advierte que el Tribunal Colegiado de conocimiento estimó que para resolver sobre la legalidad de la ORDEN/ACTA SSM/COFEPRISEM/RI/22-PL-1701-00573-EV-2022 emitida con motivo de la visita de verificación realizada en el local de la recurrente, resultaba indispensable que, previamente, esta Sala se pronuncie en torno a la constitucionalidad del Decreto impugnado.

87. Por lo tanto, al haberse declarado la invalidez del Decreto impugnado, se estima preciso devolver los autos del presente juicio al Tribunal Colegiado de conocimiento, para que examine la legalidad del acto de

AMPARO EN REVISIÓN Expediente 636/2023

aplicación del Decreto impugnado, cuestión respecto a la cual resulta competente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La justicia de la unión ampara y protege a la quejosa contra el Decreto por el que se prohíbe la circulación y comercialización en el interior de la República, cualquier que sea su procedencia, de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Similares sin Nicotina.

TERCERO. Devuélvase los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para los efectos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió Órgano de radicación (la Segunda Sala) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ***** de **** votos de las Ministras ***** y ***** , así como de los Ministros ***** (quien se reserva el derecho a formular voto aclaratorio/concurrente/particular), ***** (Ponente) y Presidenta[e] ***** (quien se reserva el derecho a formular aclaratorio/concurrente/particular).

Sección de firma ()