En Los Mochis, Sinaloa, a las **diez horas con veintidós minutos del diecisiete de abril de dos mil dieciocho**, hora y fecha señaladas para la celebración de la audiencia constitucional en el presente juicio de garantías **545/2017-3A,** el licenciado **José Francisco Pérez Mier,** Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, quien actúa en unión del licenciado **Jesús Alberto Velderrain Audeves,** secretario que autoriza y da fe, la declaró abierta, sin la asistencia personal de las partes. Acto seguido el Secretario certifica que no existen promociones pendientes de acordar.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Asimismo, se da cuenta al titular de este juzgado con un oficio y anexos, registrado en la oficialía de partes de este juzgado con el número 6745 y se hace constar y certifica: que en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles supletorio de la Ley de Amparo, en el acto de la presente audiencia y a efecto de resolver el presente juicio se ponen a la vista los juicios de amparo * y *, del índice de ese juzgado y el legajo de pruebas derivado del último de los mencinados, los cuales se invocan como hecho notorio a fin de estar en aptitud de resolver el presente asunto, merced a que guardan una estrecha relación con el presente juicio, pues atiende al tema relativo a la emisión del Acuerdo de Mitigación y el "Reglamento de Sanidad Vegetal", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el quince de julio de dos mil dieciséis, lo que se hace constar para los efectos legales correspondientes.

El juez acuerda:

Agréguese a los presentes autos para que obre como legalmente corresponda y acúsese recibo del oficio **943/2018-E**, suscrito por la **Secretaria de acuerdos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, en Mazatlán, Sinaloa,** mediante el cual remite a este juzgado copia certificada del testimonio de la resolución de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, cuyos puntos resolutivos son los siguientes:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*"**PRIMERO Es IMPROCEDENTE** el recurso de queja promovido por * contra el proveído de nueve de octubre de dos mil diecisiete, dictado por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, en los autos del juicio de amparo indirecto 545/2017.*

***SEGUNDO** El presente asunto no tiene relevancia documental en términos del último considerando."*

Téngase por hecha la anterior relación de constancias que integran los presentes autos, y en aras de un mejor proveer atendiendo al hecho notorio relativo a la substanciación de los juicios de amparo * y **, del índice de este juzgado, tomese en concideración lo necesario en el presente juicio, ello, dada la estrecha relación que guardan los temas analizados en cuanto a su constitucionalidad en el presente juicio y el que se invoca como hecho notorio.

En términos del transitorio sexto del decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes dos de abril de dos mil trece, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, se cita la Jurisprudencia XXII. J/12, sustentada por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, visible a fojas 295, Novena Época, Tomo V, Enero de 1997, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra se lee:

"HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE PARA UN JUEZ DE DISTRITO LOS DIVERSOS ASUNTOS QUE ANTE ÉL SE TRAMITAN**. La anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 2 XXII.J/1265, visible en las páginas 178 y 179 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, del rubro: HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE POR UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN UNA EJECUTORIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL PLENO, sostuvo criterio en el sentido de la emisión de una ejecutoria pronunciada con anterioridad por el Pleno o por la propia Sala, constituye para los Ministros que intervinieron en su votación y discusión un hecho notorio, el cual puede introducirse como elemento de prueba en otro juicio, sin necesidad de que se ofrezca como tal o lo aleguen las partes. Partiendo de lo anterior, **es evidente que para un Juez de Distrito, un hecho notorio lo constituyen los diversos asuntos que ante él se

tramitan *y, por lo tanto, cuando en un cuaderno incidental exista copia fotostática de un diverso documento cuyo original obra en el principal, el Juez Federal, al resolver sobre la medida cautelar y a efecto de evitar que al peticionario de amparo se le causen daños y perjuicios de difícil reparación, puede tener a la vista aquel juicio y constatar la existencia del original de dicho documento".*

Acto seguido el Secretario certifica que no existen promociones pendientes de acordar. Asimismo, dio lectura a la demanda y demás constancias de autos, entre las que se encuentran los informes justificados rendidos por las autoridades responsables **(fojas de la 374 a la 375, de la 382 a la 392 y de la 393 a 404)**.

Toda vez que la parte quejosa no manifestó nada respecto de lo señalado en proveído de **nueve de octubre de dos mil diecisiete**, hágase saber al personal correspondiente que la sentencia deberá publicarse con la inclusión de los datos personales de la parte quejosa conforme a la ley invocada.

Periodo de pruebas.

Abierto el período probatorio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley de Amparo, se tienen por ofrecidas, admitidas y desahogadas en razón de su propia naturaleza, las documentales que anexó la parte **quejosa** a su escrito inicial de demanda **(fojas de la 183 a la 229);** a sus escrito de seis de octubre de dos mil diecisiete (fojas de la 249 a la 269); las que remitió la tercero interesada *, a través de su apoderado legal **, mediante escrito de veiticinco de octubre de dos mil diecisiete (Fojas de la 315 a la 325) y las que anexó a su escrito de dieciocho de marzo de dos mil dieiocho el licenciado ***, en su carácter de representante legal de la tercero interesada * (Fojas de la 533 a la 581).

No habiendo más pruebas pendientes de desahogo, se cierra el periodo de pruebas.

Periodo de alegatos.

En el periodo de alegatos se hace constar que los mismos fueron formulados por el licenciado Alejandro Ostos Fulda, en su carácter de representante de la moral tercero interesada **, a través de su escrito recibido en la oficialía de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

partes de este juzgado el veinticinco de octubre de dos mil diecisiete (Fojas de la 300 a la 312) y ppr el licenciado Ramiro Alberto Lerin Mestas, representante legal de la tercero interesada *****, en su escrito presentado en la Oficialía de Partes de este Juzgado el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho **(foja 532).**

Se cierra el periodo de alegatos, y sin pedimento del Agente del Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, se pasa a dictar la resolución que corresponde:

El Juez Séptimo de Distrito
en el Estado de Sinaloa.

Lic. José Francisco Pérez Mier.

El Secretario.

Lic. Jesús Alberto Velderrain Audeves.

Los Mochis, Sinaloa, a diecisiste de abril de dos mil dieciocho.

Vistos para dictar sentencia en los autos del juicio de amparo ****2017-3A**, promovido por *, apoderado legal de * en contra de los actos y las autoridades que más adelante se harán referencia, por considerarlos violatorios de los artículos 1, 4, 14, 16, 27, 39, 40, 41 y 133 de la Constitución General de la República; y,

Resultando:

I. Mediante oficio 5047-IIIA, recibido el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en este juzgado, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con sede en esta ciudad, remitió en incompetencia el juicio de amparo 553/2017-3, mismo que por razón de turno correspondió conocer a este Tribunal Federal**,** en la que **,

apoderado legal de **, demandó el amparo y la protección de la justicia federal, en contra de las autoridades y los actos siguientes:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

a) Como autoridades ordenadoras

i) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
ii) El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
iii) El Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).
iv) El Director General de Sanidad Vegetal
v) El Director de Regulación Fitosanitaria

b) Como autoridades ejecutoras

i) El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
ii) El Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).
iii) El Director General de Inspección Fitozoosanitaria del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).
iv) El Especialista Agropecuario B responsable de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria ("OISA").
v) El Especialista Agropecuario C responsable de la OISA, Mexicali, Baja California.
vi) El Especialista Agropecuario B responsable de la OISA, Nogales, Sonora.
vii) El Especialista Agropecuario B responsable de la OISA, Nuevo Laredo, Tamaulipas.
viii) El Especialista Agropecuario B responsable de la OISA, Ciudad Juárez, Chihuahua.
ix) El Especialista Agropecuario C responsable de la OISA, San Luis Río Colorado, Sonora.
x) El Especialista Agropecuario B responsable de la OISA, Tijuana, Baja California.

IV. ACTOS RECLAMADOS:

Del Presidente de la República, se reclama:

i) *La emisión del "Reglamento de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Julio de 2016, específicamente por lo que hace a sus*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

artículos 54 y Noveno Transitorio, el cual implica el establecimiento de un régimen específico para la importación de papa no basado en evidencia científica y en un análisis de riesgo de plagas.

b) Del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se reclama:

i) *La ratificación del "Reglamento de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2016.*

c) Del Director en Jefe del SENASICA, del Director General de Sanidad vegetal y del Director de Regulación Fitosanitaria.

i) *La inminente negociación, aprobación y suscripción de un plan de trabajo binacional para determinar la lista de plagas cuarentenarias específicas y la medidas sanitarias aplicables a la importación de papa a México.*

ii) *La inminente emisión de los criterios específicos que deben cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial.*

iii) *La inminente emisión de la hoja de requisitos fitosanitarios para la importación de papa fresca a territorio mexicano más allá de la franja fronteriza norte de 26 Kilómetros.*

iv) *Todo acto de ejecución tendiente a llevar a cabo el cumplimiento del Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal.*

d) Del Director General de Inspección Fitozoosanitaria; del Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; del Especialista Agropecuario B responsable de la OISA localizada en Ciudad Reynosa, Tamaulipas; del Especialista Agropecuario C responsable de la OISA localizada en Mexicali, Baja California; del Especialista Agropecuario B responsable de la OISA localizada en Nogales, Sonora; del Especialista Agropecuario B responsable de la OISA localizada en Nuevo Laredo, Tamaulipas; del Especialista Agropecuario B responsable de la OISA localizada en Ciudad Juárez, Chihuahua; del Especialista Agropecuario C responsable de la OISA localizada en San Luis Río Colorado, Sonora; del Especialista Agropecuario B responsable de la OISA localizada en Tijuana, Baja California, se reclama:

i) *La inminente permisión de importar tubérculos de papa a territorio nacional sin cumplir con medida de control a la importación o medidas para la protección fitosanitaria adecuadas.*

ii) Todo acto de ejecución tendientes a llevar a cabo el cumplimiento del Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal."

II. En acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, se registró la demanda de amparo con el número *** y se previno al licenciado **, para que acreditara la personalidad con la que promovía el juicio de amparo y para que exhibiera copias de la demanda de amparo.

En proveído de nueve de octubre de dos mil diecisiete, la parte quejosa dio cumplimiento a la prevención en mención y se admitió la demanda de amparo, se solicitó a las autoridades responsables sus informes justificados; se dio al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito la intervención que legalmente le compete.

Seguido el trámite del juicio de amparo, se señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional la cual e n su oportunidad se llevó a cabo al tenor del acta que antecede; y,

Considerando:

PRIMERO. Este Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado, es legalmente competente para conocer del presente asunto de conformidad con los artículos 103 fracción I, 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo primero, de la Ley de Amparo, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Acuerdo General **3/2013**, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintitrés de enero de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de febrero de dos mil trece, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide el

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

territorio de la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

SEGUNDO. Previo al estudio de la existencia del acto reclamado, deviene indispensable para la correcta resolución del asunto precisar con claridad cuáles son éstos, identificándolos del cuerpo íntegro de la demanda de amparo y no sólo de los señalados por la colectividad quejosa en el capítulo destinado para tal efecto, cumpliendo así con el mandamiento del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo y lo establecido por la tesis de jurisprudencia número P./J. 40/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 32, Tomo: XI Abril de dos mil, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

> *"**DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD**. Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo."*

Así, del análisis integral de la demanda de amparo se aprecia que la parte quejosa reclama los siguientes actos:

Del Presidente de la República Mexicana, reclama:

- *La emisión del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de Julio de dos mil dieciséis, específicamente por lo que hace a sus artículos 54 y Noveno Transitorio.*

Del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se reclama:

- *La ratificación del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis.*
- *La emisión y suscripción del "Acuerdo que modifica el diverso que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya*

impartición está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, publicado el 3 de septiembre de 2012", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

- *La omisión de establecer un régimen adecuado a la importación de papa a través de cualquier acto de carácter general, en estricto cumplimiento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, Tratados Internacionales en la materia y en observancia de la evidencia científica que justifique la protección de la sanidad vegetal.*

Del Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; del Director General de Sanidad vegetal y del Director de Regulación Fitosanitaria.

- *La inminente negociación, aprobación y suscripción de un plan de trabajo binacional para determinar la lista de plagas cuarentenarias específicas y la medidas sanitarias aplicables a la importación de papa a México.*
- *La inminente emisión de los criterios específicos que deben cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial.*
- *La inminente emisión de la hoja de requisitos fitosanitarios, o cualquier tipo de documento, para permitir la importación de papa fresca a territorio mexicano más allá de la franja fronteriza norte de 26 Kilómetros.*
- *Todo acto de ejecución tendiente a llevar a cabo el cumplimiento del Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal.*

Del Director General de Inspección Fitozoosanitaria; del Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; del Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Ciudad Reynosa, Tamaulipas; del Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Mexicali, Baja California; del Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Nogales, Sonora; del Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Nuevo Laredo, Tamaulipas; del Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Ciudad Juárez, Chihuahua; del Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en San Luis Río Colorado, Sonora; del Jefe de Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Tijuana, Baja California, se reclama:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

Asimismo, y atendiendo al contenido del Artículo Noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal reclamado, en el cual se precisan los requisitos fitosanitarios específicos correspondientes para la importación de tubérculos de papa para el consumo y procesamiento, se advierte que dicho numeral está íntimamente relacionado con el diverso artículo 55, apartado A, fracciones XX a XXXI del citado reglamento, porque además de los requisitos precisados en el artículo Noveno transitorio, se aplicarán los establecidos en el artículo 55 mencionado. En esas condiciones, con motivo de la interacción existente entre ambos dispositivos y el contenido de los conceptos de violación esgrimidos, es que este juzgador también analizará como acto reclamado el numeral 55 apartado A, fracciones XX a XXXI, del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Lo anterior tiene su fundamento en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Agosto de 1998, página 227, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

> ***"ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLOS****. Si del análisis integral del escrito de demanda se llega al conocimiento de que, aunque no de manera formal, se señala algún acto como lesivo de garantías dentro de los conceptos de violación o en cualquier otra parte de la demanda de amparo, debe tenérsele como acto reclamado y estudiarse su constitucionalidad en la sentencia, pues ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia, considerar la demanda como un todo."*

TERCERO. Por razón de método en toda sentencia de amparo, primeramente se debe analizar y resolver respecto de la certeza o inexistencia de los actos reclamados, y sólo en el primer caso, estudiar las causales

de improcedencia aducidas o que se advierten en forma oficiosa por el juzgador, para por último, de ser procedente el juicio, entrar a analizar el fondo del asunto.

Las autoridades responsables:

	Autoridad	Fojas
1	**Presidente de la República, representado por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Ciudad de México.** (Acto reclamado emisión del *Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Julio de 2016, específicamente por lo que hace a sus artículos 54 y noveno transitorio)*	**406-423**
2	**Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Ciudad de México. (**acto reclamado refrendo del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2016 y la emisión y suscripción del *"Acuerdo que modifica el diverso que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya impartición está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, publicado el 3 de septiembre de 2012", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dieciséis.)*	**424-449**

admitieron la existencia de los acto reclamados; lo que se corrobora con las documentales de autos.

En ese sentido, tiene aplicación la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, visible a página 206, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, Quinta Época, que incida:

*"**INFORME JUSTIFICADO AFIRMATIVO.** Si en él confiesa la autoridad responsable que es cierto el acto que se reclama, debe tenerse éste como plenamente probado, y entrarse a examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por su parte, **el Director General Jurídico del Servicio Nacional de Sanidad, inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Órgano Administrativo Descaoncentrado de la Secretaría de Agricultura**, **Ganaderia, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**, **con sede en Ciudad de México**, en representación de las diversas autoridades responsables:

3	**Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA por sus siglas), Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**
4	**Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA por sus siglas), Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**
5	**Director de Regulación Fitosanitaria dependiente de la Dirección General de Sanidad Vegetal, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA por sus siglas), Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**
6	**Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA por sus siglas), Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**
7	**Director General de Inspección Fitozoosanitaria del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA por sus siglas), Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**
8	**Jefe de la Oficina de Inspección de**

	Sanidad Agropecuaria en Ciudad Reynosa, Tamaulipas, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).
9	**Jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Mexicali, Baja California, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).**
10	**Jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Nogales, Sonora, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).**
11	**Jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Nuevo Laredo, Tamaulipas, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).**
12	**Jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Ciudad Juárez, Chihuahua, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).**
13	**Jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en San Luis Río Colorado, Sonora, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).**
14	**Jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en Tijuana, Baja California, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).**

En cuanto a los actos reclamados consistentes en la negociación, aprobación y suscripción de un plan de trabajo para determinar la lista de plagas cuarentenarias específicas y la medida sanitarias aplicables a la importación de papa a México; la inminente emisión de los criterios específicos que deben cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial; la emisión de la hoja de requisitos fitosanitarios o cualquier tipo de documento, para permitir la importación de papa fresca a territorio mexicano más allá de la franja fronteriza norte de 26 kilómetros; todo acto de ejecución tendiente a llevar a

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

cabo el cumplimiento del artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal y la omisión de establecer un régimen adecuado a la importación de papa a través de cualquier acto de carácter general, en estricto cumplimiento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, Trataros Internacionales en materia y en observancia de la evidencia científica que justifique la protección de la sanidad vegetal; la permisión de importar tubérculos de papa a territorio nacional sin cumplir con medida de control a la importación o medidas para la protección fitosanitaria adecuadas y la ejecución a llevar a cabo el cumplimiento del artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal al rendir sus informes justificados **negaron** la existencia de los actos reclamados; sin embargo, atendiendo a la función que realizan dichas autoridades, se desvirtúa la negativa de sus informes justificados y **se les tiene como ciertos para todos los efectos legales a que haya lugar,** en lo inherente a la ejecución material de los actos reclamados.

CUARTO. Atento a la técnica que rige el juicio de amparo, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, debe antes de examinarse la materia del fondo de la litis constitucional, analizarse el tema de la procedencia del juicio de amparo, en los términos de la parte final del artículo 61 de la ley de la materia.

De inicio, es necesario destacar que el presente asunto contiene aspectos que lo hacen singular entre toda la gama de juicios de amparo que se dilucidan en este Juzgado de Distrito y en todo el país, dado que se trata de un juicio de amparo colectivo que involucra la constitucionalidad de normas generales, medidas específicas y actos omisivos que, si bien, por sus características, no se aplican directamente a la colectividad quejosa, no es menos cierto también, que los efectos de

dichos actos afectan de manera irremediable su interés legítimo colectivo.

Es aplicable al caso, por identidad jurídica y contenido sustancial, el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis visible en la página 149 del Libro 8, Tomo I, Julio de 2014, Décima Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

> *"**LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO**. Tratándose de interés legítimo, se entenderá que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurran en forma incondicionada, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación, lo que sucede cuando se constata la afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante de la parte quejosa con la mera entrada en vigor de la ley, es decir, una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico al quejoso. Conforme a esta definición de interés legítimo, los quejosos no deben ser destinatarios directos de la ley impugnada, sino que es suficiente que sean terceros que resientan una afectación incondicionada, pues se requiere un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley. Por tanto, las normas autoaplicativas, en el contexto del interés legítimo, sí requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos: a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante. En caso contrario, cuando se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno de estos escenarios de afectación, las normas serán heteroaplicativas."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Igualmente, es necesario destacar que en el presente asunto la parte quejosa reclama la violación a derechos humanos que tradicionalmente han sido considerados de carácter progresivo y cuya justiciabilidad presentó graves problemas para los jueces, tanto a nivel nacional e

internacional, problemas que en el caso mexicano quedaron superados con las reformas Constitucionales en materia de derechos humanos y la emisión de la nueva Ley de Amparo al establecer nuevas figuras como el interés legítimo y sobre todo al reconocer la indivisibilidad como característica propia e inherente de los derechos fundamentales, lo cual desde un punto de vista meramente procesal, obliga al juzgador a buscar su justiciabilidad.

Por consiguiente, las causas de improcedencia invocadas por las autoridades señaladas como responsables, se abordarán bajo una perspectiva de estudio amplio, creativo, con sensibilidad social, humanista y nacionalista; todo ello, conforme al principio precautorio (in dubio pro natura) desde el cual se analizará el factor de riesgo existente respecto a los daños y perjuicios que puede generar la aplicación que los actos reclamados tengan, al igual que el impacto que pueden generar en el cultivo de papa en lo particular y de diversos cultivos en lo general, como lo son, entre muchos otros, la cebolla, el chile, el tomate, la berenjena, la cebolla, el pimiento, el maíz, etcétera.

Así pues, la agricultura constituye un sector estratégico primordial en nuestro país, a pesar de ser uno de los más olvidados. Sector en el que participan propietarios, ejidatarios y comuneros, con diferentes situaciones económicas en el ingente esfuerzo de producir alimentos para consumo interno; merced a lo cual, tendrán que ser ponderados múltiples derechos humanos intangibles como son: el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la salud, el derecho a una vida digna, el derecho al desarrollo sustentable y los derechos de legalidad, fundamentación y motivación, contra aspectos rígidos predeterminados para la procedencia del

juicio de amparo, atinentes a la justificación del interés legítimo, la demostración del agravio generado y el probable daño.

Es por ello, que el análisis de los aspectos antes precisados se hará bajo la percepción del principio de prevención o *in dubio pro natura*, lo cual conlleva al estudio general de cada aspecto planteado en el asunto desde las causas de improcedencia expuestas, las cuales se abordarán una por una para justificar, en su caso, la inexactitud de los planteamientos elaborados por las autoridades responsables; para luego abordar el fondo del asunto previo el estudio acucioso de todas las pruebas que fueron desahogadas por los expertos que acudieron al juicio, y de las documentales que fueron aportadas en el trascurso del procedimiento.

En ese orden, ahora daremos respuesta a las causas de improcedencia que hacen valer las autoridades responsables:

Falta de legitimación procesal por falta de agravio.

Indican las autoridades responsables que la parte quejosa no cuenta con legitimación constitucional suficiente para instar el juicio de amparo; dado que, no se integran los elementos que dan lugar a la legitimación procesal de interés jurídico e interés legítimo, puesto que no acredita que los actos reclamados le causan un perjuicio en su esfera de derechos directa ni indirectamente y para tal efecto señala los artículos 107, fracción I, Constitucional, 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, esta última fracción relacionada con el artículo 5, fracción I, de esa misma normatividad.

Así pues, las autoridades responsables afirman que la legislación invocada establece que el quejoso es el titular

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de un derecho subjetivo o de interés legítimo individual o colectivo siempre que se alegue que la norma, acto u omisión de la autoridad causa perjuicio a su esfera jurídica y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de la especial situación frente al orden jurídico.

Aducen que el perjuicio debe ser inmediato y directo en los intereses jurídicos de la parte quejosa, y no en el mediato o indirecto que no es propiamente lesivo de un derecho, por lo que debe entenderse por perjuicio no sólo el impacto que le ocasiona a su esfera de derechos, sino que la afectación sea actual o inminente, concreta y objetiva.

Ello es así, ya que las autoridades responsables señalan que la parte quejosa no acredita la manera en que los dispositivos reclamados le deparan perjuicio, pues contrario a lo manifestado en su escrito inicial de demanda, el propósito de la norma y acuerdo reclamados cumplen con los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues su propósito es conservar y proteger a los vegetales, sus productos y subproductos, de cualquier tipo de daño producido por las plagas que los afecten y que puedan constituir un riesgo con motivo de su introducción al territorio nacional.

Indican que la quejosa no acredita como es que los actos reclamados afectan su esfera jurídica, pues el derecho a la salud, a la alimentación y al medio ambiente sano no forma parte de la esfera jurídica de la quejosa ni de sus agremiados en su calidad de productores, máxime que la quejosa no se encuentra en una especial posición frente a los derechos reclamados, pues su objeto social no tiene como finalidad velar o verificar el cumplimiento de dichos derechos.

En esas condiciones, estiman que la quejosa no acredita como es que la adaptación de medidas específicas para la importación de papa produce un daño a su esfera jurídica, pues los derechos reclamados no forman parte de la esfera jurídica de la colectividad quejosa, por lo cual, es patente que no cuentan con el interés legítimo para reclamar los ordenamientos legales y actos que impugnan, puesto que no cumplen con los requisitos que el interés legítimo exige para su configuración.

Respuesta a la causa de improcedencia:

No asiste razón a las autoridades responsables en la causal de improcedencia anterior. En efecto, del estudio integral del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y del Acuerdo de clasificación y codificación de mercancías reclamados, armonizados con las múltiples probanzas aportadas por la parte quejosa, así como las documentales que como hecho notorio se tuvieron a la vista al momento de resolver el presente juicio y que corresponden al juicio de amparo *, del índice de este juzgado, entre ellas, los dictámenes periciales de riesgo de diseminación de plagas y las documentales relativas al área productiva en la que labora la parte quejosa: agricultores y productores de papa en la región norte del estado de Sinaloa, revelan dos tópicos generales de extrema importancia; el primero, consistente en que los peticionarios de amparo se dedican a producir papa fresca para consumo humano en las múltiples variedades que se siembran y cosechan en territorio mexicano; y el segundo, relativo a que los productores nacionales abastecen toda la demanda interna de papa fresca para consumo humano que se genera en el interior del país, con excepción de la franja fronteriza de veintiséis kilómetros, colindantes con los Estados Unidos de Norteamérica.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Es importante señalar, que los productores de Sinaloa cosechan el veinte por ciento (20%) de la producción de papa que se consume en territorio nacional, seguidos por los estados de Coahuila, Sonora, Estado de México y Veracruz, entre otros, y a través de las ventanas de cultivo y cosecha es que se provee de ese alimento esencial a la mayor parte de la población que habita en nuestro país.

De igual forma, haciendo un estudio integral de las normas reclamadas, se advierte, de inicio, que estas no podrán aplicarse en forma directa a un productor nacional de papa, por una simple y sencilla razón, el productor produce, crea, arriesga su capital monetario y de trabajo, para tener en su momento, una cosecha que pueda comercializar para sobrevivir (en caso de los campesinos que siembren para su subsistencia elemental), o para lograr una producción que genere la riqueza necesaria para dotar de recursos y trabajo a todas las personas que directa o indirectamente, tienen que ver con la producción del tubérculo de que se trata. Lo que es relevante, si se toma en cuenta que un productor nacional de papa fresca para consumo humano no va a importar, por ningún motivo, papa fresca proveniente del extranjero, pues ello es contrario a la labor que desempeña, en función de que la importación de ese producto implica la compra de ese tubérculo a un productor extranjero.

Entonces, cabría preguntarse ¿a quién se le aplicarán los artículos 54, 55 y Noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el Acuerdo publicado el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, que modifica el diverso que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya impartición está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, publicado el 3 de septiembre de 2012?

La respuesta es sencilla, obviamente a quien desee importar papas, esto es, al importador, pues se insiste, un productor mexicano no importa ese tubérculo, antes bien, lo produce y genera alimento y riqueza en nuestro país.

Bajo esas premisas, el suscrito aprecia que los agricultores se topan con una muralla jurídica, en virtud de que siguiendo la línea tradicional del juicio de amparo, no es factible que impugnen una norma si no tiene las características de individualización condicionada o individualización no condicionada, lo que, dicho de otra manera, significa que *prima facie* la Constitución y la Ley de Amparo requieren como presupuesto procesal para ejercer la acción de amparo, de un agravio directo, ya sea por la sola entrada en vigor de la norma o por el primer acto concreto de aplicación.

Sin embargo, en la especie nos encontramos con que la parte quejosa alza su reclamo bajo el argumento de que la introducción masiva de papa fresca para consumo humano es un importante factor de riesgo de dispersión de plagas que, probablemente, en el peor de los escenarios, arrase los campos de cultivo mexicanos de papa, chile, tomate, berenjena, maíz y tabaco, ello en función de que las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para permitir el ingreso del tubérculo extranjero no protegen la integridad del suelo mexicano, sino que derivan de intereses estrictamente comerciales, dejando a un lado la protección de los sectores productivos primarios, no en lo comercial, que también es un tópico importante, sino en el aspecto sanitario, ya que sin justificación científica alguna los artículos 54, 55 y el diverso artículo noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

destruyen, borran, eliminan o dejan a un lado todas y cada una de las medidas adoptadas científicamente por el gobierno mexicano para proteger la sanidad vegetal de la papa y de los cultivos que puedan verse dañados por la dispersión de plagas existentes al norte del continente.

En esas condiciones, resulta patente que la afectación que generan los artículos 54, 55 y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, su plan de trabajo operacional, las medidas fitosanitarias adoptadas, la teoría de enfoque de sistemas y el análisis de riesgo implementado, no es de índole personal y objetiva, sino que cae en lo que ahora conocemos como el interés legítimo colectivo, que es, de acuerdo a lo que señala la Ley de Amparo en su artículo 5°: la afectación que el acto genere de manera real y actual a la esfera jurídica de los quejosos, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Así las cosas, la aplicación de las normas reclamadas no pueden afectar de manera directa a la moral quejosa, merced a que ella no pretende importar papa fresca para consumo humano. La afectación se da en función de su especial situación frente al orden jurídico generado por dichas normas, las cuales, como se verá más adelante, en el capítulo correspondiente, son violatorias del derecho humano al medio ambiente adecuado, a la salud, al desarrollo sustentable de los agricultores nacionales y a la alimentación de la población que reside en el interior de la República Mexicana.

Aspectos que por sí mismos generan que resulten totalmente desacertadas las argumentaciones de la autoridad responsable encargada de velar por la sanidad, integridad y subsistencia de la producción nacional, en este caso, de papa, chile, tomate, maíz, berenjena y tabaco, lo

que a todas luces revela que tanto las normas reclamadas como las omisiones de incorporar medidas fitosanitarias científicamente comprobadas, tiene una aplicación indirecta respecto de los agricultores mexicanos que resulta ser trascendental, dado que en el muy probable caso de que el plan de mitigación plasmado en el artículo transitorio impugnado sea inoperante e insuficiente para mitigar el riesgo de dispersión de plagas, los directamente afectados serán: a) los agricultores quejosos; b) los agricultores que aun cuando no sean quejosos pierdan sus cosechas con motivo de la propagación de plagas; c) la población en general por el desabasto alimenticio que puede ocasionar la propagación no controlada de plagas existentes en los Estados Unidos de Norteamérica o en otros países; y, d) la población mexicana en general, debido a la dependencia alimentaria respecto de un producto primario que forma parte de los alimentos que pueden evitar la hambruna y en general la desaparición de un sector estratégico, como es el sector agrícola que abastece y alimenta de papa a la mayor parte de nuestra población.

Dicho de otra manera, el fracaso del plan de mitigación no le irrogará perjuicios a los importadores, pues estos últimos sólo podrían verse afectados en caso de un improbable rechazo de los embarques que intenten importar; ahora bien, la industria trasnacional que se dedica a la producción de papas fritas, tampoco le afectará la insuficiencia o el fracaso del plan de mitigación, dado que importará la papa necesaria para cubrir sus pretensiones productivas; los agricultores extranjeros productores de papa, no se verán afectados pues las plagas con las que ellos conviven diariamente no les generan perjuicio alguno con motivo de las condiciones climáticas existentes en su país.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En conclusión, el fracaso del plan de mitigación, de la teoría de enfoque de sistemas implementada y del análisis de riesgo aplicado, solo generará afectación directa en sujetos colectivos que nunca tendrán interacción directa con alguna de las normas existentes en el citado acuerdo, pero la afectación indirecta que su eventual fracaso genere llevará a una catástrofe agropecuaria que, a final de cuentas, generará la dependencia alimentaria de un país extranjero respecto de un producto del que México es autosuficiente, productivo y exitoso, que brinda múltiples empleos de manera directa e indirecta y que, a pesar de los vicios existentes y las malas prácticas con relación al sector agrícola, a la falta de apoyos y al olvido en que se encuentra, aun así es competitivo y muy productivo.

De esta manera, si bien los actos reclamados establecen hipótesis normativas que no están llamados a actualizarse en su esfera jurídica como destinatarios de la norma, sus efectos o consecuencias sí se materializan en su perjuicio como terceros de manera inmediata y sin necesidad de un acto de aplicación específico. Situación que actualiza los supuestos de procedencia del juicio de amparo cuando se argumenta la violación a un derecho fundamental en atención a un interés legítimo establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justifica de la Nación en la tesis "*LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO*" que se transcribió anteriormente, toda vez que por la posición especial que los quejosos guardan frente al ordenamiento jurídico serán ellos quienes resentirán especialmente los efectos o consecuencias asociadas a los actos reclamados.

En conclusión, es evidente que resultan infundadas las causas de improcedencia que hace valer la autoridad responsable, dado que las medidas tomadas en los

artículos reclamados sí son aplicables hacia la moral quejosa de manera indirecta, con efectos agresivos los cuales en su momento pueden llegar a ser devastadores.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis número CLXXXIV/2015 sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2009201, que a la letra, título y pie, señala:

> ***"INTERÉS LEGÍTIMO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AFECTACIÓN ALEGADA, DE RESULTAR EXISTENTE, SE EXTIENDA A LA POBLACIÓN EN GENERAL****. Cuando una persona acude al juicio de amparo y alega una afectación jurídica provocada por un acto de autoridad que, en todo caso, es resentida por toda la población en general -y no se involucre un derecho colectivo-, no puede dar lugar al nacimiento de un interés legítimo, por la imposibilidad lógica de identificar un agravio cualificado que surja de una especial situación del quejoso frente al orden jurídico. Por virtud del principio democrático, contenido en el artículo 40 constitucional y del principio de división de poderes, contenido en el artículo 49, debe concluirse que son los órganos democráticos los que deben resolver las inconformidades que son igualmente resentidas por toda la población."*

Asimismo, la tesis número CLXXXII/2015, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2009198, que a la letra, título y pie, señala:

> ***"INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.*** *Al momento de analizar si la parte quejosa acredita contar con interés legítimo para impugnar una norma, el juez de amparo debe precisar en primer lugar la ubicación jurídica desde la que se le combate: como destinatario o como tercero. Ello se logra mediante el análisis del ámbito personal de validez de la norma y de la posición del quejoso frente a ésta. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que mediante la introducción constitucional del concepto de interés legítimo, las personas pueden acudir a cuestionar la validez de normas desde la ubicación de terceros al contenido o relación jurídica por ella contemplada, en cuyo caso la respuesta a responder para tener por acreditado ese requisito es: ¿La puesta en operación de la norma impugnada genera al quejoso una afectación jurídicamente relevante? Las distintas hipótesis de actualización de esa afectación se*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

describen en la tesis aislada 1a. CCLXXXII/2014 (10a.),[1] de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS, NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO.". Para describirlas, se han utilizado fórmulas como "irradiación colateral de la norma a los quejosos como terceros", o simplemente, "afectación colateral". Ahora bien, conviene precisar que la premisa básica de este estándar es el requisito de que la afectación colateral alegada debe presentar una relación causal con la norma impugnada que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta. En otras palabras, debe tratarse de una afectación palpable y discernible objetivamente del análisis de la ley, al grado de ser calificable como una verdadera creación de la obra del legislador. El principio de división de poderes que inspira el requisito de parte agraviada, obliga a los jueces a reconocer interés legítimo únicamente a la persona que acredite una afectación real en sentido cualitativo, pero también temporal, actual o inminente, nunca hipotético o conjetural."

Así también, la tesis número CLXXXIII/2015 sustentada por la Primera por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2009197, que a la letra, título y pie, señala:

*"**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. PARA DETERMINAR SI SE ACREDITA, DEBE RESPONDERSE A LAS PREGUNTAS ¿QUÉ? ¿QUIÉN? Y ¿CUÁNDO?** Una persona que válidamente plantee la impugnación constitucional de una ley en sede judicial debe hacerse tres preguntas para determinar si cuenta con interés legítimo para hacerlo: ¿Qué puede servir de parámetro de control constitucional? ¿Quién puede acudir a combatirla en sede de control judicial? y ¿Cuándo puede hacerlo? Las tres respuestas están en la Constitución. En primer lugar, el artículo 133 establece que la integridad de la Constitución es norma jurídica, la que se constituye en criterio de validez de todo acto de producción normativa, por lo que, por regla general, cualquier fragmento constitucional puede servir de parámetro de control. En segundo lugar, el artículo 103, fracción I, establece que puede acudir al juicio quien, al menos, acredite interés legítimo. Finalmente, de la interpretación sistemática de los artículos 103 y 107, se desprende que una persona puede acudir al juicio de amparo cuando su oposición a la ley adquiera una concreción real, jurídicamente relevante y cualificada en el tiempo, lo que sucede cuando resienta una afectación que no sea hipotética o conjetural, es decir, cuando acudan a alegar afectaciones contemporáneas y definitivas. Las respuestas a cada una de las preguntas identificadas -el qué, el quién y el cuándo- tienen como común denominador la preocupación constitucional de delimitar el poder de revisión judicial de las leyes conforme al principio de división de poderes, para que sólo sea activable cuando esta función sea necesaria para resolver una controversia real, que involucre la suerte de un interés con*

relevancia jurídica de una persona, de acuerdo a un parámetro jurídico, ya que aquellos actos o afectaciones hipotéticas o condicionadas a un acto contingente pueden ser resueltos por los poderes políticos con legitimidad democrática. Luego, la determinación de no reconocer interés legítimo a la parte quejosa para impugnar una norma legal que no le afecta en el momento actual no constituye una restricción indebida al poder de control constitucional de las leyes, sino el cumplimiento al principio de división de poderes que ordena al poder judicial."

Además, la tesis número CLXXIII/2015 sustentada por la Primera por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2009193, que a la letra, título y pie, señala:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. *Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de la interpretación del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo abrogada, deriva una causal de improcedencia del juicio constitucional relacionada con la imposibilidad de reparar la violación alegada ante una eventual concesión del amparo, para lo cual, deben cumplirse determinados requisitos, los cuales son de aplicación estricta por tratarse de una excepción a la regla de procedencia del juicio. Ahora bien, dicha causal de improcedencia no puede actualizarse cuando se alega un interés legítimo en defensa del derecho a la educación, pues el juzgador debe considerar, para una eventual concesión, la naturaleza del acto reclamado, del derecho cuestionado, así como la pretensión formulada, en virtud de que, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, tanto el concepto tradicional del interés jurídico como el principio de relatividad sufrieron modificaciones, por lo que es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo, así como los efectos de su concesión. De ahí que si el reclamo en el juicio de amparo consiste en un acto omisivo, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades contenidas de forma expresa en la ley, su objeto, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, será verificar si cumplieron con dichas facultades, motivo por el cual una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho a la educación."*

También, la tesis número CLXXXIV/2015 sustentada por la Primera por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial

de la Federación, Décima Época, registro 2009192, que a la letra, título y pie, señala:

> ***"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO.*** *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para declarar improcedente el juicio de amparo, al advertir la imposibilidad para restituir al quejoso en el goce del derecho violado, debe realizarse un ejercicio especulativo sobre una posible violación de derechos con la finalidad de determinar la eficacia para restaurar el orden constitucional que se alega violado, es decir, debe hacerse un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación, para determinar si la autoridad responsable puede repararla. Sin embargo, no es posible alegar la violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es el de la educación, pues la aceptación de dicho interés genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando salgan de la esfera individual del quejoso, por lo que no sería exacto invocar la relatividad de las sentencias como causa de improcedencia del juicio, de conformidad con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva. Así, buscar las herramientas jurídicas necesarias constituye una obligación para el órgano jurisdiccional de amparo, para que, una vez identificada la violación a los derechos humanos, su decisión pueda concretar sus efectos."*

Igualmente, la tesis número CLXXXI/2015 sustentada por la Primera por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2009188, que a la letra, título y pie, señala:

> ***"DERECHO A LA EDUCACIÓN. PARA QUE LAS ASOCIACIONES CIVILES PUEDAN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO A RECLAMAR SU INCUMPLIMIENTO, DEBEN ACREDITAR QUE SU OBJETO SOCIAL TIENE COMO FINALIDAD VERIFICAR QUE SE CUMPLAN LAS OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA, ASÍ COMO PROBAR HABER EJERCIDO ESA FACULTAD****. El derecho a la educación es una estructura jurídica compleja en la que se comprenden diversos derechos y obligaciones, por lo que su garantía no sólo corre a cargo del Estado, sino también de las asociaciones civiles encargadas de su defensa, las cuales*

tienen la facultad de verificar su efectividad. Así, para que estas personas jurídicas puedan acudir al juicio de amparo para reclamar el incumplimiento por parte de las autoridades respecto de las obligaciones en materia educativa, deben acreditar que su objeto social tiene como finalidad verificar el cumplimiento de ese derecho, en atención a que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige, para acudir al juicio referido, la existencia de una especial situación frente al orden jurídico, por lo que ésta puede acreditarse con el vínculo entre el derecho humano reclamado y la persona que comparece en el proceso. En esas condiciones, cuando en el amparo se defienda el derecho a la educación en sus distintas facetas, como las relativas a la existencia de instituciones y programas de enseñanza accesibles a todos, sin discriminación, tanto en el aspecto material como en el económico, así como su aceptabilidad en la forma y el fondo, aunado a la flexibilidad requerida para adaptarse a las necesidades sociales y de las comunidades, se concluye que la asociación civil se encontrará involucrada dentro del espectro de este derecho, si en atención a su objeto social puede participar directa y activamente para realizar alguna de las actividades y obligaciones impuestas por la Constitución Federal y los ordenamientos internacionales respecto a la efectividad del derecho a la educación; aunado a ello, no basta que dichas facultades estén enunciadas en su objeto social, sino que la asociación civil debe probar que las ha ejercido."

Personas morales y sus derechos humanos.

La autoridad responsable señala que la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, se actualiza respecto de las personas morales que instaron la acción constitucional, pues dichas personas morales no pueden ser titulares de los derechos humanos contenidos en el artículo 1° Constitucional.

Entonces, indica la autoridad responsable, que la cuestión a dilucidar es acerca si las personas morales tienen derechos humanos. Al respecto es de destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) no hizo mención expresa si las personas jurídicas pudieran tener derechos humanos, en tanto que resolvió que los bienes jurídicos de tutela recaían finalmente sobre personas físicas, pues destacó que los derechos y las obligaciones atribuidos a las personas morales se resuelven en derechos y obligaciones de las personas físicas que las constituyen o actúan en su nombre y

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

representación. Esto es, no resolvió expresamente que dichas colectividades fueran titulares de derechos humanos sino que en condiciones especiales la tutela de un derecho que impelía ésta se daba a través de los propios titulares de los derechos humanos como personas físicas.

Esto es, la protección jurídica a dichas ficciones jurídicas se da de forma mediata sin que estas sean propiamente las titulares de los mismos.

Bajo dicha línea de pensamiento, los derechos humanos que pueden **manifestarse** en una persona jurídica lo son únicamente aquellos que por su propia naturaleza **pueda gozar** la persona moral como portador de los mismos.

En tal virtud, se considera como elemento determinativo de la aplicabilidad al caso concreto del derecho humano reclamado, pues existen casos en los que atendiendo a su propia naturaleza su subsunción al caso concreto resulta fácticamente insostenible ya que habrá derechos fundamentales que de manera esencial encuentren su fundamente el concepto de hombre ente biológico y social, y no como ente de imputación normativa.

Efectivamente, existen derechos humanos que por su propia naturaleza no pueden recaer sobre personas jurídico colectivas, verbigracia los derechos a la educación, la salud, alimentación, entre otros, que precisamente atendiendo a su propia naturaleza implican que recaiga su titularidad necesariamente sobre una persona humana; en contraste a aquellos que por su naturaleza pueden ser titulares dichos entes de derecho, tales son los casos de los derechos de propiedad, inviolabilidad del domicilio, audiencia, petición, entre otros, que pueden verse reflejados en los intereses de la colectividad jurídicamente asociada.

Finalmente, indican las autoridades responsables que el Poder Judicial de la Federación, en su labor interpretativa, ha sostenido que la titularidad de los derechos fundamentales que les corresponde a las personas jurídico colectivas, depende precisamente de la naturaleza del derecho en cuestión, en tanto que el vocablo "persona" contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas.

Al respecto resulta ilustrativo el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la tesis P. I/2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 273, perteneciente a la Décima Época de dicho medio de difusión cuyo rubro y contenido son del tenor literal siguiente:

> ***"PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE ELJUZGADOR LES FIJE****. Si bien el vocablo "persona" contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas. En esa medida, el juzgador deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no pues, si bien existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física; pero además, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Respuesta a la causa de improcedencia:

No asiste razón a la autoridad responsable, pues la causa de improcedencia invocada no se actualiza en la especie.

Para justificar dicho aserto, es necesario entrar a un campo filosófico respecto de los alcances que puede tener la afectación de los derechos fundamentales en un sujeto cuando atañe exclusivamente a su patrimonio o identidad, y los alcances que puede tener la violación del derecho humano, en este caso, al medio ambiente adecuado, a la alimentación, al desarrollo sustentable, o a la salud; si se justifica que un grupo de personas morales, en este caso, sociedades que se dedican a la producción agrícola de papa en cantidades industriales, que sirven para satisfacer la demanda del mercado nacional, **son las que se alzan en defensa de esos derechos humanos.**

Aspecto que se torna complejo, pues la afectación y merma de los derechos fundamentales que pueda o no tener esa persona moral repercute de manera directa e inmediata en la colectividad social, dado que si efectivamente se contaminan los campos de cultivo, obvio es que ninguna de las sociedades o de las personas morales se verá afectada en su derecho humano a la alimentación, ni como personas ficticias podrían verse afectadas en su derecho humano a un ambiente adecuado; sin embargo, esa apreciación es superficial, puesto que como dijo el Honorable Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las personas morales están integradas por personas físicas, y corresponde al juzgador determinar si hay afectación de derechos humanos en cada caso concreto.

Situación que como se indicó anteriormente actualiza los supuestos de procedencia del juicio de amparo cuando se argumenta la violación a un derecho fundamental en

atención a un interés legítimo establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justifica de la Nación en la tesis *"LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO"* que se transcribió anteriormente, toda vez que por la posición especial que los quejosos guardan frente al ordenamiento jurídico serán ellos quienes resentirán especialmente los efectos o consecuencias asociadas a los actos reclamados.

Así pues, está plenamente demostrado que las personas morales se dedican a cultivar papas y, en la hipótesis de que el plan de mitigación de riesgo contenido en el artículo transitorio impugnado resulte inoperante, como se demostrará en el presente juicio de amparo, es muy probable que la actividad que desarrollan respecto del cultivo de papas se vea afectada severamente con motivo de las plagas que ingresen a territorio nacional transportadas por el tubérculo extranjero.

Sin embargo, la violación a los derechos humanos de un medio ambiente adecuado, de alimentación, de desarrollo sustentable o a la salud, no culminaría de manera exclusiva en esa persona moral, ni en las personas físicas que la integran, ni en los trabajadores que dependen de dichas personas morales; la afectación del derecho humano puede ser de tal magnitud que impacte en toda nuestra sociedad, pues al verse mermadas las sociedades productoras, que no son cualquier tipo de sociedad productora, sino son los agricultores quejosos que cosechan con su trabajo más del veinte por ciento de la producción total del tubérculo papa que se consume a nivel nacional; lo que obviamente generaría un desabasto y una dependencia alimentaria que actualmente no existe con relación a Estados Unidos de Norteamérica u otros países; además, la dispersión de plagas afectará no sólo a

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

dichos productores sino a todo aquél que siembre en territorio nacional y que sus cultivos sean agredidos por alguna plaga diseminada con motivo de la importación de papa.

De esta manera, para estar en condiciones de analizar la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades responsables, no es factible partir de un estudio genérico y en abstracto de los derechos fundamentales invocados, sino que debe realizarse un estudio de los derechos fundamentales cuya violación hacen valor los quejosos para determinar su estructura jurídica y cómo se logra la efectividad del mismo.

Así pues, para la procedencia del juicio de amparo debe tomarse en cuenta la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece al proceso a expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, por lo que en tratándose de personas morales en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe realizar un estudio integral de la naturaleza de los derechos cuya violación se reclama, el objeto social de dichas personas morales y la afectación que se reclama para estar en posibilidad de analizar la pretensión aducida a la luz del derecho cuestionado, para determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a la esfera jurídica de la quejosa, en virtud de que el amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica.

Es aplicable al caso, por identidad jurídica y contenido sustancial, el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis visible en la página 442 del Libro 18, Tomo I, Mayo de 2015, Décima Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

> ***"INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO***

CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO*. De conformidad con lo que estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", para la procedencia del juicio de amparo debe tomarse en cuenta la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, la cual no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, sino de la aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, por medio del cual pueda reclamar a los poderes públicos que actúen acorde con el ordenamiento; de ahí que con la concesión del amparo debe lograrse un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, como resultado inmediato de la resolución que, en su caso, llegue a dictarse. Así, tratándose del interés legítimo de asociaciones civiles en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega. Por tanto, cuando una persona jurídica alega la transgresión del derecho a la educación por parte de las autoridades estatales, no procede sobreseer en el juicio por considerar exclusivamente que los reclamos tienen por efecto salvaguardar la constitucionalidad y la legalidad del ordenamiento, sino que es necesario analizar la pretensión aducida a la luz del derecho cuestionado, para determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a la esfera jurídica de la quejosa, en virtud de que el amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica.”*

En esas condiciones, tenemos que el amparo colectivo interpuesto por los principales productores de papa del norte del estado de Sinaloa impacta en toda nuestra sociedad, puesto que como productores primarios su actividad es estratégica para garantizar la alimentación del pueblo mexicano, y si estos desaparecen nos veremos en la necesidad de depender de otra nación para comprar un producto de primera necesidad; de ahí, que no hay mejor representante de la colectividad nacional que los productores que garantizan el abasto de papas en territorio mexicano, pues de dichas sociedades y de su subsistencia derivan múltiples familias que dependen de esa labor y que conforman un sector productivo estratégico, y que además

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

garantizan la alimentación de toda la población que reside en el interior de la república mexicana.

Esto significa que el objeto social de las personas morales quejosas, preponderantemente productoras agrícolas y en específico productoras de papa, se encuentran en una posición especial frente al derecho a la alimentación al participar dentro de la cadena productiva para garantizar la eficiente prestación de dicho derecho, es decir, son coparticipes del Estado mexicano en la plena eficacia de dicho derecho colectivo y guardan una relación de interdependencia con los actos del Estado mexicano para permitirles la adecuada prestación del mismo. Asimismo, dichas actividades las colocan en una posición especial frente a la norma con respecto a los derechos fundamentales al medio ambiente y derecho a la salud al encontrarse vinculadas en la cadena productiva de alimentos y al contar con obligaciones específicas cuyo cumplimiento depende y se encuentra íntimamente posibilitado por el actuar del Estado mexicano.

Así las cosas, y bajo los parámetros antes destacados, quien resuelve estima que por la naturaleza del juicio de amparo presentado de naturaleza colectiva impacta en los derechos humanos que se ven comprometidos, no sólo respecto de las personas morales y a las personas físicas que solicitan la protección constitucional, esto es, va más allá de ellas y trasciende a todo el pueblo de México, ya que de ser veraces los argumentos de los productores nacionales, el daño no parará en los productores quejosos, sino que trascenderá a millones de personas, sectores sociales, industriales, y en general, al pueblo de México al verse comprometida la alimentación con motivo de las plagas que puedan ingresar lo que genera que sea infundada la causa de improcedencia esgrimida.

Así pues, partiendo de una premisa objetiva, como productores que son, al momento en que las plagas se dispersen, en el muy probable caso de que así sea, la consecuencia toral es que los productores dejen de sembrar papa, y de llegar a trascender a otros cultivos podrían dejarse de sembrar chile, tomate, berenjena y maíz; a lo que se suma, en la hipótesis de que la plaga pudiera ser controlada a través de algún químico, lo cierto es que el costo de la producción aumentaría considerablemente, pues la quejosa se vería en la necesidad de combatir plagas que desconoce porque no existen en territorio nacional, lo que genera una ventaja comercial intolerable respecto de los productores extranjeros, quienes obviamente venderán un tubérculo, de inicio, a un precio mucho menor. Lo cual destruirá el mercado de los agricultores nacionales, para que una vez dominado el mercado, estén en aptitud de vender dicho tubérculo al precio que deseen y de la calidad que consideren pertinente ante la desaparición inminente del sector agrícola mexicano.

Entonces, de existir una dependencia económica ¿quién se verá afectado? La respuesta es clara: El pueblo de México al depender de los vaivenes del mercado internacional para poder consumir papas de dudosa calidad provenientes del extranjero, en tanto que miles de agricultores mexicanos tendrán que cambiar la actividad que desempeñan de manera extraordinaria y dedicarse a otra actividad todo ello derivado de un plan de mitigación de plagas que, como se verá más adelante, no se apoya en ninguna base científica para permitir el ingreso del tubérculo extranjero al territorio nacional; de ahí que, la destrucción del sector agrícola mexicano sea contraria a los derechos de desarrollo sustentable, derecho a una vida digna, derecho a un ambiente adecuado, derecho a la

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

alimentación, consagrados en los artículos 1, 2 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, cabe destacar, que el derecho a la alimentación se ve comprometido si el acto administrativo genera o trae como consecuencia la dependencia económica de otro país, pues ocasiona una inseguridad alimentaria por crear dependencia de la ayuda extranjera o de los mercados internacionales, tal y como lo señaló el Relator Especial de las Naciones Unidas al abordar el tema sobre una alimentación adecuada.

Para justificar lo expuesto con antelación, es conveniente transcribir algunas reflexiones efectuadas por la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura:

El derecho a la alimentación está reconocido tanto en normas internas como de origen internacional.

Es un derecho que ha sido considerado, también, como parte de los componentes de un nivel de vida adecuado

En las normas de derechos humanos se establece que es un derecho de todas las personas y se agregan algunos adjetivos relacionados con cómo debe ser la alimentación: nutritiva, suficiente, de calidad (CPEUM) y adecuada (OG Nº 12 y artículo 12 del Protocolo de San Salvador).

En la OG Nº 12 se establece que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce *“Cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en una comunidad, tiene en todo momento acceso físico y económico a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.*

Los elementos básicos que conforman este derecho son:

1. **Disponibilidad** de alimentos: directamente, explotando la tierra productiva u otros recursos naturales o mediante sistemas de distribución, procesamiento y sistemas de mercado que trasladan los alimentos desde el lugar de producción a donde sean necesarios según la demanda.

2. **Accesibilidad económica** a los alimentos: implica que los costos financieros asociados a la adquisición de los alimentos deben estar a un nivel determinado para que otras necesidades básicas puedan ser satisfechas y no estén amenazadas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier patrón de adquisición de los alimentos.

3. **Accesibilidad física** a los alimentos: implica que la alimentación debe ser accesible a todos, incluidas las personas físicamente vulnerables, que no pueden abastecerse por sí mismas, las víctimas de desastres y otros grupos que dependen de su vínculo con un territorio específico para su sustento (pueblos indígenas, pastores, otros).

4. **Sostenibilidad de la disponibilidad y el acceso a los alimentos**: seguridad alimentaria a largo plazo, lo cual está asociado al uso sostenible de los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos y a la sostenibilidad económica relacionada con los ingresos y precios de alimentos.

5. **Adecuación** no sólo se refiere a la cantidad, sino también a la calidad, que debe ser conforme con las necesidades fisiológicas humanas en las diferentes etapas del ciclo vital y ser apta para el consumo humano, libre de sustancias adversas, como contaminantes procedentes de procesos industriales o agrícolas, especialmente residuos de pesticidas, hormonas o medicamentos veterinarios. Además, los alimentos deben ser culturalmente adecuados y aceptados,

El artículo 12 del Protocolo de San Salvador establece que: *"1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia".*

El actual Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una alimentación adecuada, * consideró que *"los Estados violarían el derecho humano a la alimentación si, arrendando o vendiendo tierras a inversionistas (nacionales o extranjeros), privaran a la población local de acceso a los recursos productivos indispensables para su subsistencia. También violarían el derecho a la alimentación si negociaran acuerdos de ese tipo sin cerciorarse de que no ocasionen inseguridad alimentaria, por ejemplo por crear dependencia de la ayuda extranjera o de unos mercados internacionales cada vez más volátiles e imprevisibles (ya que una gran parte de los alimentos producidos gracias a la inversión extranjera se enviaría al país de origen del inversionista o se vendería en los mercados internacionales) o por reducir los ingresos de los agricultores locales más marginales como consecuencia de la competencia creada por la llegada de esos inversionistas*" (el subrayado es propio).

En las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, emitidas por el Fondo de las Naciones Unidas

sobre la Alimentación y la Agricultura, se establece lo siguiente:

2.1 A fin de conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Estados deberían promover un desarrollo económico de amplia base que respalde sus políticas de seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer, en relación con las políticas, objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria.

2.2 Los Estados deberían evaluar, en consulta con las principales partes interesadas, la situación económica y social, y en particular el grado de inseguridad alimentaria y sus causas, la situación respecto de la nutrición y la inocuidad de los alimentos.

2.3 Los Estados deberían promover un suministro adecuado y estable de alimentos inocuos mediante una combinación de producción interna, comercio, reservas y distribución.

2.4 Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar un enfoque holístico y global con miras a reducir el hambre y la pobreza. Dicho enfoque entraña, entre otras cosas, medidas directas e inmediatas para garantizar el acceso a una alimentación adecuada como parte de una red de seguridad social; la inversión en actividades y proyectos productivos para mejorar los medios de subsistencia de la población afectada por la pobreza y el hambre de manera sostenible; el establecimiento de instituciones adecuadas, mercados que funcionen, un marco jurídico y normativo favorable; y el acceso al empleo, los recursos productivos y los servicios apropiados.

2.5 Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.

2.6 Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación. En particular, los Estados deberían adoptar políticas que creen las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas.

2.7 En respuesta al problema creciente del hambre y la pobreza en el medio urbano, los Estados deberían promover inversiones orientadas a fomentar los medios de subsistencia de la población urbana pobre.

De esa manera, se estima que la causa de improcedencia invocada es totalmente desacertada.

Efectos generales.

La autoridad responsable indica que el juicio de amparo es improcedente en virtud de que los quejosos reclaman una omisión legislativa, por lo que la eventual restitución que habría de otorgarse en su caso implicaría dar efectos generales a la sentencia, lo cual genera que se actualice la causa de improcedencia establecida en el artículo 61 fracción XXIII, en relación con los diversos 73 y 78, todos de la Ley de Amparo, y 107, fracción II, constitucional.

Lo anterior, sostiene porque se viola el principio de relatividad de las sentencias, con independencia de que existe un procedimiento paraprocesal para declarar inconstitucional una norma jurídica; dicho de otra manera, los efectos para los cuales se promueve el amparo serían erga omnes puesto que generaría la inaplicación del régimen de internación de papa al territorio nacional, lo cual justifica la improcedencia del amparo.

Respuesta a la causa de improcedencia:

No asiste razón a la autoridad responsable, en virtud de que como se ha dicho en párrafos anteriores, en la especie, ha quedado justificada la existencia de un interés legítimo en defensa de derechos humanos de carácter colectivo, a saber, el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud pública, lo que genera la obligación en el suscrito juzgador, en atención a lo establecido por el artículo 1°, en estrecha relación con el diverso artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de buscar mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad; aun cuando salgan de la esfera individual de la moral quejosa.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En otras palabras, es totalmente inexacto invocar el principio de relatividad de las sentencias, como causa de improcedencia del juicio de amparo, merced a que de

conformidad con el artículo 1° párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación del suscrito Juez de Distrito, garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva; resultando por ende, desacertadas las argumentaciones vertidas por la autoridad responsable.

Es aplicable al caso concreto la tesis 1a. CLXXIV/2015 (10a.) , sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 440, del libro XVIII, mayo de 2015, tomo I, Materia Común, Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

> ***"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO.*** *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para declarar improcedente el juicio de amparo, al advertir la imposibilidad para restituir al quejoso en el goce del derecho violado, debe realizarse un ejercicio especulativo sobre una posible violación de derechos con la finalidad de determinar la eficacia para restaurar el orden constitucional que se alega violado, es decir, debe hacerse un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación, para determinar si la autoridad responsable puede repararla. Sin embargo, no es posible alegar la violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es el de la educación, pues la aceptación de dicho interés genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando salgan de la esfera individual del quejoso, por lo que no sería exacto invocar la relatividad de las sentencias como causa de improcedencia del juicio, de conformidad con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva. Así, buscar las herramientas jurídicas necesarias constituye una obligación para el órgano jurisdiccional de amparo, para que, una vez*

identificada la violación a los derechos humanos, su decisión pueda concretar sus efectos."

Al no existir diversas causales de improcedencia propuestas por las partes, ni se advierte alguna que deba estudiarse de manera oficiosa, como lo prevé el artículo 62, de la Ley Reglamentaria de los preceptos 103 y 107 de la Constitución General de la República, se procederá enseguida al estudio de los motivos de discrepancia formulados por la impetrante de garantías.

QUINTO. Ahora bien, antes de entrar al análisis de la Constitucionalidad de los actos reclamados, resulta indispensable justificar que las medidas contenidas en los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, son las mismas que se establecieron en el acuerdo de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014, lo anterior en virtud de que el acuerdo de mitigación fue derogado al ser totalmente inoperante para mitigar la dispersión de plagas; por tanto, es evidente que si el reglamento impugnado es una copia del acuerdo de marras, entonces la reiteración de las medidas solo llevará al fracaso de las acciones tomadas por las autoridades responsables para cumplir con las obligación Constitucional que les fue encomendado, a saber, velar por la integridad del suelo patrio.

Para tal efecto, es necesario establecer con claridad las modificaciones que sufrieron las normas dictadas con anterioridad a las impugnadas en este juicio de amparo, como lo es, la Norma Oficial Mexicana por la que se establecía la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa (NOM-012-FITO-1996), la cual textualmente dice:

"NOM-012-FITO-1996

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

NORMA OFICIAL MEXICANA, POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCION DE PLAGAS DE LA PAPA.

ROBERTO ZAVALA ECHAVARRIA, Director General Jurídico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con fundamento en los artículos 1o., 2o., 3o., 6o, 7o. fracciones XIII, XVIII, 19 fracciones I inciso e) y IV, 24, 25, 30, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58 y 60 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 38 fracción II, 40, 41, 43 y 47 fracción IV de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 35 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y

CONSIDERANDO

Que existen en el mundo diversas plagas cuarentenarias que dañan al cultivo de la papa, las que en su mayoría no están presentes en México o están limitadas a pequeñas regiones del país y en cualquier parte de la planta de papa, principalmente los tubérculos que son capaces de diseminar problemas fitosanitarios.

Que la mayoría de las plagas asociadas a la papa son capaces de afectar a otros cultivos de la familia Solanaceae, tales como tomate, chile, berenjena, tabaco y otras familias botánicas.

Que debido a que la mayoría de los problemas fitosanitarios de la papa son difíciles de detectar en la semillatubérculo durante las inspecciones en el punto de Inspección Fitosanitaria Internacional, es necesario establecer medidas fitosanitarias que regulen su importación, así como los de sus productos y subproductos, para prevenir la introducción, diseminación y establecimiento de plagas cuarentenarias que la afectan.

Que para alcanzar los objetivos señalados en los párrafos anteriores, con fecha 29 de agosto de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1995, denominada, "por la que se establece la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa", iniciando con ello el trámite a que se refieren los artículos 45, 46 y 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; razón por la que con fecha 29 de enero del año en curso, se publicaron las respuestas a los comentarios recibidos en relación a dicho proyecto.

Que en virtud del resultado del procedimiento legal antes indicado, fueron modificados los diversos puntos que resultaron procedentes y por lo cual, se expide la presente Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996, POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCION DE PLAGAS DE LA PAPA.

INDICE

1. OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACION
2. REFERENCIAS
3. DEFINICIONES
4. ESPECIFICACIONES
5. OBSERVANCIA DE LA NORMA
6. SANCIONES
7. BIBLIOGRAFIA
8. CONCORDANCIA CON OTRAS NORMAS INTERNACIONALES
9. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1. Objetivo y campo de aplicación

Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto prevenir la introducción al territorio mexicano de plagas cuarentenarias de la papa, mediante el establecimiento de regulaciones y medidas fitosanitarias para su importación, siendo aplicable a las plantas, sus partes y órganos de papa, así como sus envases y empaques.

2. Referencias

Para la correcta aplicación de esta Norma es necesario consultar las siguientes normas oficiales mexicanas:

Norma Oficial Mexicana (con carácter de emergencia) NOM-EM-007-FITO-1994, Requisitos fitosanitarios para la importación de material propagativo.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1994.

Norma Oficial Mexicana (con carácter de emergencia) NOM-EM-006-FITO-1994, Requisitos generales que deberán cumplir los vegetales, sus productos y subproductos que se pretendan importar cuando éstos, no estén establecidos en una Norma Oficial específica.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1994.

3. Definiciones

Para los efectos de esta Norma se entiende por:

3.1. Cuarentenas: Restricciones a la movilización de mercancías que se establecen en normas oficiales, con el propósito de prevenir o retardar la introducción de plagas de la papa en áreas donde no se sabe que existan. Por sus objetivos podrán ser exteriores, si previenen la introducción y presencia de plagas exóticas, o interiores, si retardan la propagación, controlan o erradican cualquier plaga que se haya introducido.

3.2. Cuarentena absoluta: Es aquella que establece prohibición para la introducción de los vegetales y materiales cuarentenarios, a excepción de los casos previstos en la misma cuarentena.

3.3. Cuarentena parcial: Es aquella en que los vegetales y materiales podrán introducirse sólo mediante la aplicación de algún tratamiento con que pueda eliminarse el riesgo de introducción de la plaga.

3.4. Plántula In vitro: Material vegetal que se desarrolla en un medio de cultivo nutrimental bajo condiciones de asepsia.

3.5. Microtubérculo: Tubérculos obtenidos bajo condiciones controladas de laboratorio que provienen de plantas o meristemos cultivados In vitro y que servirán para multiplicar el material germoplásmico básico.

3.6. Minitubérculo: Tubérculos producidos bajo condiciones de invernadero y que provienen de microtubérculos o plántulas in-vitro, que alcanzan un tamaño adecuado.

3.7. Papa: Planta perteneciente a la familia botánica de las Solanáceas de nombre científico Solanum tuberosum L.

3.8. Plaga: Forma de vida vegetal o animal o agente patogénico, dañino o potencialmente dañino a los vegetales.

3.9. Plaga cuarentenaria: Plaga de importancia reconocida o potencial para un país o área, la cual no está presente, o que estándolo, no se encuentra ampliamente distribuida y está bajo control oficial.

3.10. Rechazo: Acto por el cual, la Secretaría no permite el ingreso de un producto vegetal que no cumple con las condiciones fitosanitarias establecidas.

3.11. Requisito fitosanitario: Condiciones fitosanitarias requeridas para permitir el ingreso y movilización de vegetales, sus productos y subproductos, las cuales fueron determinadas mediante análisis de riesgos.

3.12. Secretaría: La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

3.13. Semilla botánica o verdadera: Es aquella que se obtiene de un fruto después de la fecundación de la flor.

3.14. Semilla-tubérculo: Tallo subterráneo de Solanum tuberosum utilizado para siembra.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

3.15. Tránsito internacional: Traslado o movimiento de productos de procedencia extranjera de una aduana de entrada a una de salida sin que tengan que abrirse los embarques y/o contenedores, o bajar parte o toda la mercancía en puntos intermedios del territorio nacional, por no ser el país de destino.

3.16. Tubérculo: Tallo subterráneo de Solanum tuberosum utilizado para consumo humano, animal o uso industrial.

4. Especificaciones

4.1. Productos de Cuarentena Absoluta.

Se prohíbe la introducción a los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito internacional por su territorio con destino a un tercer país, de papa para siembra (semilla tubérculo), excepto las provenientes de Canadá de acuerdo a lo señalado en el punto 4.2.

Se prohíbe la importación de papa para consumo, con excepción de la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá, únicamente con destino a la Franja Fronteriza Norte.

Los originarios y procedentes de los países afectados por la presencia de plagas cuarentenarias sujetas a esta Norma Oficial.

Lo anterior, debido a la amplia distribución de plagas cuarentenarias no presentes o limitadas a ciertas zonas productoras en México y que a continuación se señalan:

NOMBRE COMÚN	NOMBRE	DISTRIBUCIÓN
Nematodo dorado	CIENTÍFICO/ TÉCNICO Globodera rostochiensis	América: Canadá (Áreas cuarentenadas de la Provincia de Vancouver y New Found Land), Estados Unidos de América, República Argentina, República de Bolivia, República de Chile, República de Colombia, República del Ecuador, República de Costa Rica, República de Panamá, República del Perú, República de Venezuela. África: República Argelina Democrática y Popular, República Árabe de Egipto, Islas Canarias, Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista, Reino de Marruecos, República de Túnez, República de Sudáfrica. Asia: República de la India, República Socialista Democrática de Sri Lanka, República Islámica de Pakistán, Japón, República Libanesa, Federación de Malasia, República de Filipinas, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, Confederación Suiza, República Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República Federal de Alemania, Reino de Dinamarca, Reino de España, República de Finlandia, Islas Feroe, República de Islandia, República Francesa, República Helénica, Guernsey, República de Hungría, República de Irlanda, República Italiana, Jersey, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, República Polaca, República Portuguesa, Reino de Suecia, República Federal de Yugoslavia, República de Austria, República de Bulgaria, República de Malta, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia, Isla de Norfolk.
Nematodo agallador	Meloidogyne chitwoodii	Europa: Reino de los Países Bajos. América: Estados Unidos de América.
Nematodo agallador	Meloidogyne javanica	América: Jamaica.
Nematodo agallador	Meloidogyne exigua	América: República Dominicana, Martinica, República de Costa Rica, República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras, República Federativa de Brasil, República de Colombia, Guyana Francesa,

		República del Perú.
Nematodo enquistador	Globodera pallida	América: República Argentina, República del Perú, República de Bolivia, Canadá (Áreas cuarentenadas de la Provincia de New Found Land), República de Chile, República de Colombia, República del Ecuador, República de Venezuela. África: Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista, República de Túnez, República Argelina Democrática y Popular, Islas Canarias. Asia: República de la India, Japón, Federación de Malasia, República Islámica de Pakistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, República de Chipre, Reino de Dinamarca, Islas Feroe, Reino de España, República Francesa, República Federal de Alemania, República Helénica, Guernsey, República de Islandia, República de Irlanda, República Italiana, Jersey, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Reino de los Países Bajos, Reino de Noruega, República Portuguesa, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República Federal de Yugoslavia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Armenia, República de Belarús, República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania,

		República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Nematodo del tallo	Ditylenchus dipsaci	América: República Dominicana, República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, Canadá, República del Ecuador, República del Perú, Estados Unidos de América (Hawaii). África: República de Kenia, República de Sudáfrica, República Argelina Democrática y Popular. Asia: Estado de Israel, Japón, República de la India, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, Reino de Dinamarca, República Francesa, República de Hungría, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Helénica, República Italiana (Sicilia), República Portuguesa, Reino de España, República Polaca, Reino de Suecia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Nematodo de la pudrición seca de la papa	Ditylenchus destructor	Europa: República de Austria, Reino de Bélgica, República de papa Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República de Finlandia, Reino de España, República

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JU ON

		Francesa, República Federal de Alemania, República Helénica, República de Hungría, República de Irlanda, Jersey, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de los Países Bajos, República Polaca, Rumania, Reino de Suecia, Confederación Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Asia: República Popular de Bangladesh, República Islámica de Irán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. África: República de Sudáfrica. América: Canadá, Estados Unidos de América (Hawaii).
Mancha de la	Oospora pustulans	África: República de Sudáfrica. América: Canadá, Estados Unidos de América. Asia: República de Uzbekistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Alemania, República de Irlanda, Reino de Noruega, Rumania, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de

		Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Verruga o roña negra de la papa	Synchitrium endobioticum	América: Canadá (Areas cuarentenadas de la Provincia de New Found Land), Estados Unidos de América, República de Bolivia, República de Chile, República del Perú, República Oriental del Uruguay, Islas Malvinas o Falkland. Asia: República Popular de China, República de la India, Reino de Nepal, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Uzbekistán. África: República de Sudáfrica. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República Federal de Alemania, República Checa, República Eslovaca, República Francesa, República Italiana, República de Irlanda, Reino de Noruega, República Polaca, Rumania, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República de Finlandia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federal de Yugoslavia. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Carbón de la papa	Angiosorus solani	América: República de Panamá,

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		República de Bolivia, República de Colombia, República del Ecuador, República del Perú, República de Venezuela.
Pudrición violeta suave de la raíz	Helicobasidium brebissonii	América: Canadá, Estados Unidos de América, República Argentina, República del Perú, Barbados, República Dominicana, República de Trinidad y Tobago, República de Colombia, República Oriental del Uruguay. Asia: República Popular de China, República Islámica de Irán, Japón, República de Filipinas, República Socialista de Viet Nam, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. África: República Argelina Democrática y Popular, República Popular Democrática de Etiopía, República de Kenya, República de Malawi, Reino de Marruecos, República de Sudáfrica, República Unida de Tanzania, República de Zambia, República de Zimbabwe. Europa: Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Federal de Alemania, República Helénica, República de Hungría, República de Irlanda, República Italiana, Reino de los Países Bajos, Reino de Noruega, República Polaca, Rumania, Reino de Suecia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús,

		República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República de Turquía. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Gusano blanco de la papa	Premnotrypes latithora	América: República de Bolivia, República del Perú, República de Argentina, República de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Ecuador y República de Venezuela.
Gusano blanco de la papa	Premnotrypes sanfordi	América: República del Perú, República de Bolivia, República de Colombia, República del Ecuador y República de Venezuela.
Trips de la col	Thrips angusticeps	África: República Árabe de Egipto, Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista, Reino de Marruecos, Madeira, Islas Canarias. Asia: República Islámica de Irán, Estado de Israel, Islas Canarias, República de Uzbekistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán. Europa: República de Chipre, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República de Turquía.
Típula europea	Tipula paludosa	América: Canadá, Estados Unidos de América. Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán,

		República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, República Checa, República Eslovaca, Reino de Dinamarca, República de Finlandia, República Francesa, República Federal de Alemania, República de Hungría, República Italiana, Reino de los Países Bajos, Reino de Noruega, República Polaca, Reino de Suecia, Confederación Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia.
Gusano blanco de la papa	Premnotrypes solani	América: República del Perú, República de Bolivia, República de Colombia, República de Ecuador y República de Venezuela.
Gorgojo de la papa	Premnotrypes vorax	América: República de Bolivia, República del Ecuador, República de Venezuela, República de Colombia y República de Perú.
Gorgojo de la papa o picudo tucumano	Rhigopsidius tucumanus	América: República Argentina, República de Bolivia, República de Chile.
Virosis	Virus Estriado del Tabaco	Europa: De manera generalizada. África: República de Sudáfrica. Asia: Japón. América: Canadá, Estados Unidos de América. Oceanía: Commonwealth de Australia.

Virosis	Tobacco Necrosis Virus/ Virus de la Necrosis del Tabaco	América: República de Suriname.
Virosis	Andean Potato Latent Virus/ Virus Latente Andino de la Papa	América: República de Bolivia, República Federativa del Brasil, República del Paraguay, República del Perú.
Virosis	Andean Potato Mottle Virus/ Virus Moteado Andino de la Papa	América: República Argentina, República de Chile, República del Perú, República Federativa de Brasil, República Oriental del Uruguay, República del Paraguay, República de Bolivia, República del Ecuador, República de Colombia, República de Venezuela, República Cooperativa de Guyana, República del Suriname, Guyana Francesa.
Virosis	Potato Deforming Mosaic Virus Mosaico Deformante de la Papa	América: República Argentina.
Viroide	Potato Spindle Tuber Viroid Viroide del Tubérculo Fusiforme de la Papa	África: República de Sudáfrica. Asia: República Popular de China, República de la India, Japón, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. América: Canadá, Estados Unidos de América. Europa: República Polaca, República de Turquía, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania.
Micoplasma	Stolbur de la papa MLO	Asia: República Libanesa, Reino de Arabia Saudita, República de Kazajstán,

PODER JU ON

		República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República Helénica, República Italiana, Rumania, Confederación Suiza, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República de Turquía. Oceanía: Commonwealth de Australia.
Virosis	Potato Virus T. Virus T de la Papa	América: República Federativa de Brasil, República del Perú.
Virosis	Potato Yellow Dwarf Virus Virus del Enanismo Amarillo de la Papa	América: Canadá, Estados Unidos de América.
Virosis	Potato Yellow Vein Virus Virus de la Vena Amarilla	América: República de Colombia, República de Ecuador, Republica de Venezuela.
Virosis	Potato Black Rinspot Nepovirus. Virus Rayado Andino Calicó de la Papa	América: República del Perú.
Virosis	Pea Streack Virus, Alfalfa Enation Strain Virus del Enanismo Rayado de la Alfalfa	África: República de Sudáfrica, República del Sudán. América: Canadá, Estados Unidos de América, República Argentina, República de Colombia, República del Perú. Asia: República Islámica de Irán, Estado de Israel, Japón, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa:

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		República de Bulgaria, Reino de Bélgica, República Checa, República Eslovaca, Reino de Dinamarca, República Federal de Alemania, República Helénica, República de Hungría, República Italiana, República Polaca, Reino de los Países Bajos, Rumania, Confederación Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia.
Virosis	Tomato Black Ring Virus/ Virus Anillo Negro del Tomate	Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República de Albania, República Federal de Alemania, Principado de Andorra, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Helénica, República Italiana, República de Hungría, República de Irlanda, República de Islandia, Principado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Principado de Mónaco, Reino de Noruega, República Polaca,

		República Portuguesa, Rumania, Serenísima República de San Marino, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República de Turquía, República de Armenia, República de Belarús, República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Eslovenia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federativa de Yugoslavia.
Virosis	Tomato Spotted Will Virus Virus Marchitez Manchada del Tomate	África: Islas Canarias, República Democrática de Madagascar, República Islámica de Mauritania, República de Senegal, República de Sudáfrica, República de Uganda, República de Zimbabwe. América: Jamaica, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, República Argentina, República de Bolivia, República Federativa de Brasil, República de Chile, República Oriental del Uruguay, Canadá, Estados Unidos de América, República Cooperativa de Guyana. Asia: República de Afganistán, República Popular de China, República de la India, Japón, Reino de Nepal, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Uzbekistán, Federación Rusa, República de Tayikistán, República de Turkmenistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República Federal de Alemania, República de

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Polaca, República Helénica, República de Irlanda República Italiana, Reino de Noruega, República Portuguesa, Rumania, Reino de Suecia, Confederación Suiza. Oceanía: Commonwealth de Australia, Estado Independiente de Papua Nueva Guinea.
Virosis	Potato Virus Y Strain Y (C) Virus Y de la Papa Raza Clorótica	América: República de Bolivia, República de Venezuela. Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República de Albania, República Federal de Alemania, Principado de Andorra, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Federada Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Helénica, República Italiana, República de Hungría, República de Irlanda, República de Islandia, Principiado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Principado de Mónaco, Reino de Noruega, República Polaca, República de Armenia, República de Belarús,

		República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Eslovenia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federativa de Yugoslavia.
Virosis	Potato Virus Y Strain Y (N) Virus Y de la Papa, Raza Necrótica	América: Estados Unidos de América, Canadá (sólo las provincias con presencia de la plaga), República Argentina, República de Perú, República de Bolivia, República de Venezuela. Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República de Albania, República Federal de Alemania, Principado de Andorra, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Federada Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Helénica, República de Hungría, República de Irlanda, República de Islandia, Principado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Principado de Mónaco, Reino de Noruega, República Polaca, República Portuguesa, Rumania, Serenísima República de San Marino, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República de Turquía,

		República de Armenia, República de Azerbaiyán, República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Eslovenia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federal de Yugoslavia.
Pudrición bacteriana	Erwinia chrysanthemi	América: Estados Unidos de América. Europa: Reino de Dinamarca, República de Finlandia, República Francesa, República Helénica, República Italiana, República Polaca, Rumania, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
Pudrición anular del tubérculo de la papa	Corynebacterium sepedonicum	África: República Argelina Democrática y Popular. América: Estados Unidos de América y Canadá. Asia: Japón, República Popular Democrática de Corea, República de Corea, República de China (Taiwan), República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: República de Finlandia, Reino de Dinamarca, Reino de Noruega, República Polaca, Reino de Suecia, República de Armenia, República de Azerbaiyán, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania.
Vaquita de la papa	Pseudomonas solanacearum raza 2	África: República de Sierra Leona, República Democrática

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JU ON

		Somalí. América: Estado de Grenada, República de Trinidad y Tobago, Belice, República de Costa Rica, República de Guatemala, República de Honduras, República de Nicaragua, República de El Salvador, República de Argentina, República de Colombia, República del Ecuador, República Cooperativa de Guyana, República del Perú, República del Paraguay, República de Suriname, República de Venezuela. Asia: República de la India, República Socialista Democrática de Sri Lanka, Federación de Malasia, República de Filipinas.
Vaquita de la papa	Pseudomonas solanacearum raza 3	América: República de Guatemala, República de El Salvador, República de Honduras, República de Nicaragua, Belice, República de Paraguay, República de Bolivia, República Federativa de Brasil, República de Colombia, República Dominicana, República del Ecuador, República Cooperativa de Guyana, República del Perú, República de Suriname, República Oriental del Uruguay, República de Venezuela, República de Haití, República de Costa Rica, República de Panamá y Estados Unidos de América. Europa: República Portuguesa, Reino de Suecia, República Helénica, República Federal de Yugoslavia, Federación Rusa.
Pierna negra	Erwinia carotovora pv atroseptica	América: Federación de San Cristóbal y Nevis.
Virosis	Beet Curly Top Virus	América: Canadá, Estados Unidos de América, República de Bolivia, República

Argentina, República Federativa del Brasil, República Oriental del Uruguay y República de Costa Rica y Estado Libre y Asociado de Puerto Rico.

4.2. Productos de Cuarentena Parcial.

Microtubérculos, Minitubérculos, Plántulas in vitro, Semilla botánica y Semilla tubérculo exclusivamente la que provenga de las zonas de donde no se encuentran presentes las siguientes plagas cuarentenarias: Globodera pallida, Synchitrium endobioticum, Ditylenchus destructor, Ditylenchus dipsaci Raza papa y Virus Y de la Papa Raza Necrótica que son plagas A1 para México. Asimismo, Beet Curly Top Virus y Globodera rostochiensis que son plagas A2.

Para el caso específico del Virus Y de la Papa Raza Necrótica, se tomará una muestra de 400 tubérculos/lote de semilla de papa, para realizar las pruebas de laboratorio que permitan certificar la sanidad de la semilla de papa. Las muestras se tomarán en origen o en el punto de ingreso a México; el costo de muestreo y diagnóstico de la sanidad del material vegetal, será con cargo al importador o exportador.

Se prohíbe a toda persona física o moral, introducir cualquier cantidad de productos de cuarentena parcial, que no cumpla con las disposiciones fitosanitarias establecidas en este ordenamiento.

4.2.1. Lineamientos fitosanitarios para la importación de productos de cuarentena parcial.

La importación a los Estados Unidos Mexicanos de los productos de Cuarentena Parcial indicados en el punto anterior, se debe de ajustar al procedimiento establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-006-FITO-1996, por la que se establecen los requisitos mínimos aplicables a situaciones generales que deberán cumplir los vegetales, sus productos y subproductos que se pretendan importar cuando éstos no estén establecidos en una Norma Oficial específica.

4.3 Disposiciones Generales

Ante el conocimiento de cambio de las condiciones fitosanitarias en un país exportador, la Secretaría debe publicar la Norma Oficial de Emergencia que establezca la prohibición de la importación o la modificación de los requisitos fitosanitarios.

Cuando se compruebe que los productos enunciados regulados en este punto no cumplen con las disposiciones fitosanitarias respectivas, la Secretaría ordenará su rechazo o su destrucción a costa del propietario o importador.

Como lo establece el artículo 55 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Secretaría aleatoriamente, podrá verificar o inspeccionar vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, embalajes, maquinaria, equipos e insumos fitosanitarios de importación con el objeto de comprobar el cumplimiento de esta Norma Oficial, estando facultada para suspender o revocar en cualquier tiempo y lugar y sin responsabilidad alguna, los certificados fitosanitarios que se hayan expedido y para aplicar las medidas fitosanitarias necesarias, cuando se detecte la existencia de algún riesgo fitosanitario superveniente.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

5. Observancia de la Norma

La verificación y certificación de esta Norma estará a cargo del personal oficial encargado de la inspección fitozoosanitaria en puertos, aeropuertos y fronteras; por lo cual, cuando se cumpla con lo establecido en este ordenamiento, los productos regulados se les expedirá el certificado fitosanitario de importación para su ingreso al territorio mexicano.

6. Sanciones

El incumplimiento a las disposiciones establecidas en la presente Norma, debe ser sancionado conforme a lo establecido en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

7. Bibliografía

Agrios, N. G. 1985. Fitopatología. Editorial Limusa. D. F. México 756 p.

Almanaque Mundial. 1994. Diccionario Geográfico. Editorial América. Edición Mexicana. México, D.F.

7 CFR Parts 300 to 399. Agriculture, January 1, 1994. United States Deparment of Agriculture.

Global Plant Quarantine Information System. FAO ver. 2. 1993.

NAPPO/FAO. 1991. Glossary of Phytosanitary Terms. NAPPO Secretariat. Ottawa, Ontario, Canada.

Hooker, W. J. Editor. 1990. Compendium of Potato Diseases. American Phytopathological society. 125 pp.

8. Concordancia con otras Normas Internacionales

Esta Norma tiene concordancia con la Norma CFR 319.37 de los Estados Unidos de América.

9. Disposiciones Transitorias

La presente Norma Oficial Mexicana entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 8 de febrero de 1996.- El Director General Jurídico, Roberto Zavala Echavarría.- Rúbrica.

Fuente : Diario Oficial de la Federación **Fecha de publicación** :17 de Febrero de 2003.

MODIFICACION DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-012-FITO-1995, POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCIÓN DE PLAGAS DE LA PAPA.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

LILIA ISABEL OCHOA MUÑOZ, Coordinadora General Jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con fundamento en los artículos 35 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., 2o., 6o., 7o. fracciones XIII, XIV, XVIII y XIX y 19 fracción I inciso e) de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 44 y 46 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y 15 fracciones XXX y XXXI del Reglamento Interior vigente de esta dependencia, y

CONSIDERANDO

Que es facultad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, prevenir la introducción, establecimiento y dispersión de plagas que afecten a los vegetales, sus productos y subproductos, y agentes

causales de problemas fitosanitarios, así como proponer la modificación o cancelación de normas oficiales mexicanas, cuando científicamente hayan variado los supuestos que regulan.

Que la importación de papa para consumo procedente de Estados Unidos y Canadá se realizaba conforme a los cupos establecidos por la Secretaría de Economía, los cuales ya no se otorgarán a partir de enero de 2003, al quedar el producto libre de arancel, de conformidad con los acuerdos establecidos en elmarco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Que con objeto de prevenir la introducción y establecimiento de plagas cuarentenarias a las áreas productoras de papa en México, actualmente se restringe la importación de papa para consumo procedente de Estados Unidos y Canadá a la Franja Fronteriza Norte.

Que debido a que la situación fitosanitaria del producto no se ha modificado, la restricción geográfica aplicable a la Franja Fronteriza Norte para la Importación de papa para consumo debe mantenerse.

Que en virtud de los fundamentos y razones antes mencionadas se expide la presente:

MODIFICACION DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-012-FITO-1995,
POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCION DE PLAGAS DE LA PAPA

Se modifica el segundo párrafo del punto 4.1 Productos de Cuarentena Absoluta, para quedar como sigue:

Se prohíbe la importación de papa para consumo, con excepción de la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá, únicamente con destino a la Franja Fronteriza Norte.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a cuatro de febrero de dos mil tres.- La Coordinadora General Jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Lilia Isabel Ochoa Muñoz**.- Rúbrica."

Así las cosas, basta la simple lectura de la norma transcrita con antelación, para advertir que en dicha Norma Oficial Mexicana **se prohibía la importación de papa fresca para consumo o para industria**, con excepción de la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá, **únicamente con destino a la Franja Fronteriza Norte**, debido a que la mayoría de los problemas fitosanitarios de la papa son difíciles de detectar en la semilla tubérculo durante las inspecciones en el punto de Inspección Fitosanitaria Internacional, por ello era necesario establecer medidas fitosanitarias que regularan su importación, así como los de sus productos y

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

subproductos, para prevenir la introducción, diseminación y establecimiento de plagas cuarentenarias que la afectan.

Posteriormente, el Director General de Normalización Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el siete de marzo de dos mil catorce emitió el "**Aviso de cancelación de la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996** por la que se estableció la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plaga de la papa", publicado en el Diario Oficial de la Federación, cancelación que se dijo bajo los siguientes motivos:

> *"…Que derivado del análisis de riesgo de plagas realizado por la Secretaría, se puede percibir que la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996, por la que se establece la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1996, así como su modificación del 17 de febrero de 2003, hoy día no está acorde con el cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia fitosanitaria, al establecer de facto una prohibición mediante una cuarentena exterior, sin tomar en consideración que existen medidas de mitigación de riesgo que pueden ser aplicadas a la papa proveniente de un determinado país, acorde con su condición fitosanitaria, que garanticen un nivel adecuado de protección fitosanitaria para México, mediante la aplicación de medidas de mitigación del riesgo determinadas como resultado del citado análisis de riesgo de plagas realizado por la Secretaría, con base a los lineamientos naciones e internacionales en la materia…"*

Seguido de la cancelación de la **Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996,** el diecinueve de marzo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ***"Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos"*** el cual textualmente señala:

"DOF: 19/03/2014

ACUERDO por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

ENRIQUE MARTINEZ Y MARTINEZ, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 35 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3o., 7o. fracciones XIII, XVIII, XIX, XX, XXI y XLI, 19 fracción I, incisos d), e) y l), III, IV, V, VIII, 23, 24, 26, 29, 30, 55, 60 y 65 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y 1, 2 letra D fracción VII; 5 fracción XXII y Octavo Transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación vigente, en correlación con el artículo 49 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2001, y

CONSIDERANDO

Que la sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables y prevenir la introducción y diseminación de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que presenten un riesgo fitosanitario, mediante la implementación de medidas fitosanitarias que aseguren el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y, en su caso, el análisis de riesgo de plagas;

Que la Ley Federal de Sanidad Vegetal señala que las medidas fitosanitarias se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación y que tendrán como finalidad entre otras, establecer los requisitos fitosanitarios y las especificaciones, criterios y procedimientos para controlar la movilización e importación de vegetales, sus productos y subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales y equipos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo fitosanitario;

Que la papa es una de las principales hortalizas que se producen en México y su cultivo es uno de los más importantes, sólo superado por maíz, fríjol, trigo y arroz, en el renglón alimenticio, económica y social para 77,800 familias del campo en nuestro país, para quienes constituye su fuente principal de empleo;

Que el cultivo de papa tiene una producción aproximada de 1,537,000 toneladas, que genera un valor de 11,622,047 (miles de pesos) y ocupa el sexto lugar en valor comercial del producto a nivel nacional (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, 2010). En nuestro país se dedican a la producción de este cultivo 8,700 productores, además de que se generan alrededor de 17,500 empleos directos, 51,600 empleos indirectos y 6.9 millones de jornales/año;

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Que los resultados del Análisis de Riesgo de Plagas, mismo que en su momento se sometió a consulta pública sin que fuera objetado y que forma parte integral de este Acuerdo, se sujetó al artículo 5o. del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio, para la evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección fitosanitaria (OMC, 1994). Asimismo, dicho análisis se elaboró en consideración a las siguientes Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias: (1) NIMF 2: 2007, Directrices para el Análisis de Riesgo de Plagas; (2) NIMF 5: 2012, Glosario de términos fitosanitarios; (3) NIMF 8: 1998, Determinación del estatus de una plaga en un área; (4) NIMF 11: 2004, Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias, de la Convención Internacional de ProtecciónFitosanitaria (CIPF) de la FAO; así como en la regulación nacional que se ha elaborado en apego a esas Normas Internacionales;

Que las disposiciones fitosanitarias previstas en el presente Acuerdo se han establecido conforme al principio de armonización enunciado en el Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio y con las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias emanadas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria;

Que el periodo de consulta pública sobre el proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a México, resultó en 100 comentarios al mismo, los cuales fueron motivo de una revisión conjunta por parte del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) y sectores vinculados al cultivo de papa.

Que la importación de tubérculos de papa destinados exclusivamente al consumo no representa riesgo fitosanitario. Sin embargo, queda abierta la consideración de que en México existe la práctica, por demás inapropiada, de utilizar dicho tubérculo como semilla, lo cual posibilita que se introduzcan plagas de alto riesgo que están ampliamente distribuidas en otros países y ausentes en México.

Que el 7 de febrero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal, el cual tiene por objeto dar a conocer el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías, reguladas por la Secretaría, en materia de sanidad vegetal, a que se refiere el artículo 23 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal;

Que el Acuerdo señalado en el párrafo anterior establece que los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría, que se den a conocer a través del "Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la importación", en lo sucesivo el "Módulo", son obligatorios para obtener el certificado fitosanitario para importación y deberán cumplirse por los importadores en el punto de entrada de la mercancía al país, en las Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria, previa verificación por parte del personal del SENASICA, con el fin de permitir su internación al país;

Que en esta virtud es necesario prevenir la introducción y diseminación de plagas de la papa, que puedan afectar a éste y otros cultivos, tales como el tomate, chile y otras solanáceas a México, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS MEDIDAS DE MITIGACION DE RIESGO PARA LA IMPORTACION DE TUBERCULO DE PAPA A LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- *El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos. Con base en las condiciones fitosanitarias de donde proceda el producto, las medidas de mitigación previstas en el presente Acuerdo se podrán sujetar a su revisión técnica para su actualización cada cinco años o antes de ser necesario, considerando lo previsto en el Artículo 2 del presente Acuerdo.*

ARTICULO 2.- *Con base en el Análisis de Riesgo de Plagas realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con apego en la legislación nacional y en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF) No. 2, Marco para el Análisis de Riesgo de Plagas (CIPF, 2007) y la NIMF No. 11, Análisis de Riesgo de Plagas para Plagas Cuarentenarias (CIPF, 2004), Anexo del presente Acuerdo, se determinaron las plagas cuarentenarias para los Estados Unidos Mexicanos asociadas al tubérculo de papa (Solanum tuberosum). En el siguiente listado, se mencionan las plagas cuarentenarias categorizadas por nivel de riesgo y grupo taxonómico, usada como semilla.*

Plagas de riesgo alto

VIRUS (24):

Andean potato latent virus (APLV)
Andean potato mottle virus (APMoV)
Arracacha virus B strain oca (AVB-O)
Beet curly top virus (BCTV)
Potato aucuba mosaic virus (PAMV)
Potato black ringspot virus (PBRSV)
Potato deforming mosaic virus (PDMV)
Potato latent virus (PotLV)
Potato mop-top virus (PMTV)
Potato rough dwarf virus (PRDV)
Potato virus T (PVT)
Potato virus U (PVU)
Potato virus V (PVV)
Potato virus Y^{c} (PVYc)
Potato potyvirus Y^{N} (PVY^{N})
Potato potyvirus Y^{NTN} (PVY^{NTN})
Potato yellow dwarf virus (PYDV)
Potato yellowing virus (PYV)
Potato yellow vein virus (PYVV)
Solanum apical leaf curl virus (SALCV)
Southern potato latent virus (SoPLV)
Tobacco necrosis virus (TNV)
Tomato black ring virus (TBRV)
Tomato yellow mosaic virus (ToYMV)

FITOPLASMAS (5):

Potato marginal flavescence (PMF)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Potato phillody (PP)
Potato purple-top roll phytoplasma (PTR)
Potato witches broom phytoplasma (PWB)
Potato stolbur (PS)
BACTERIAS (3):
Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus
Erwinia carotovora subsp. betavasculorum
Ralstonia solanacearum raza 3 biovar 2
HONGOS (7)
Fusarium coeruleum
Fusarium oxysporum f.sp. tuberosi
Phoma exigua var. foveata
Phytophthora erythroseptica
Polyscytalum pustulans
Rhizoctonia crocorum
Synchytrium endobioticum
NEMATODOS (9)
Ditylenchus destructor
Globodera pallida
Globodera rostochiensis
Meloidogyne chitwoodi
Meloidogyne fallax
Meloidogyne minor
Nacobbus bolivianus
Xiphinema brasiliense
Zygotylenchus guevarai
INSECTOS (15)
Agriotes lineatus
Agriotes obscurus
Agriotes sputator
Epitrix tuberis
Melanotus communis
Naupactus leucoloma
Ostrinia nubilalis
Premnotrypes latithorax
Premnotrypes sanfordi
Premnotrypes solani
Premnotrypes suturicallus
Premnotrypes vorax
Rhigopsidius tucumanus
Symmetrischema tangolias
Tecia solanivora
Plagas de riesgo medio
Hongos (1)
Phoma andigena
Nematodos (8)
Helicotylenchus pseudorobustus
Heterodera trifolii
Longidorus elongatus
Paratrichodorus minor
Paratrichodorus porosus
Paratrichodorus pachydermus
Trichodorus viruliferus
Xiphinema rivesi
Insectos (9)
Agrotis segetum
Agrotis tokionis
Conoderus falli
Ctenicera pruinina

PIF - Versión Pública

Delia florilega
Limonius californicus
Listroderes costirostris
Phlyctinus callosus
Tipula paludosa
Plagas de riesgo bajo
Moluscos (2)
Arion hortensis
Deroceras reticulatum

ARTICULO 3.- *Cuando se compruebe que el tubérculo de papa regulado en este Acuerdo no cumple con las medidas fitosanitarias respectivas conforme a lo establecido en su Capítulo II del presente Acuerdo y en el plan de trabajo correspondiente que se publicará en la página Institucional para consulta del público, la Secretaría ordenará su retorno o destrucción a costa del propietario o importador.*

ARTICULO 4.- *Estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en el presente Acuerdo, las personas físicas y morales que importen tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.*

ARTICULO 5.- *El ingreso a territorio mexicano de cualquier cantidad de tubérculo de papa, de cualquier parte del mundo, por su potencial de diseminación de las plagas cuarentenarias especificadas en el artículo 2 del presente Acuerdo, deberá cumplir con las medidas fitosanitarias de mitigación de riesgo establecidas en este Acuerdo. Estas medidas de mitigación y sus especificaciones por país de origen y/o procedencia estarán disponibles en el "Módulo de requisitos fitosanitarios para la importación" para consulta pública en el dominio www.senasica.gob.mx.*

ARTICULO 6.- *Cualquier solicitud de acceso al territorio de los Estados Unidos Mexicanos de plantas de la papa y sus partes, micro tubérculos, mini tubérculos, plántulas in vitro, semilla botánica, semilla tubérculo de papa, las medidas fitosanitarias se establecerán con base en el Análisis de Riesgo de Plagas que realice la Secretaría conforme a lo dispuesto en el Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal.*

Para el caso anterior, la Secretaría podrá establecer planes de trabajo específicos con las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria del país de que se trate.

ARTICULO 7.- *La autorización del tránsito internacional por territorio de los Estados Unidos Mexicanos con destino a un tercer país de los productos regulados en este Acuerdo, deberá de solicitarse en escrito libre a la Secretaría por conducto del SENASICA, el cual emitirá respuesta con base a una evaluación técnica o Análisis de Riesgo de Plagas.*

CAPITULO II
DE LAS MEDIDAS FITOSANITARIAS

ARTÍCULO 8*.- Reconociendo que el desvío del uso de la papa de consumo como semilla de papa, representa el mayor riesgo fitosanitario para la agricultura nacional, las medidas fitosanitarias aplicables para la importación de tubérculos de papa para consumo y procesamiento, son:*

I. *Requisitos generales:*

a) *Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas;*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

b) *Las instalaciones de empaque estén aprobadas por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF);*
c) *Los envíos estén lavados y se encuentren libres de suelo;*
d) *Los envíos hayan recibido el tratamiento para inhibir la germinación;*
e) *Los envíos estén inspeccionados y certificados por los funcionarios autorizados por la ONPF;*
f) *Los envíos estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos;*
g) *Los bultos estén etiquetados: "Este producto no debe ser utilizado para siembra";*
h) *Los envíos se pueden rastrear hasta el estado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.*
i) *Los envíos estén sellados al momento de la inspección y permanezcan sellados hasta la exportación;*
j) *Los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y Distrito Federal de una población superior a 100,000 habitantes;*
k) *Durante la temporada de la primera exportación, la SAGARPA llevará a cabo una visita de inspección técnica para verificar el cumplimiento en el país exportador.*
II. *Requisitos específicos:*
a) El uso de semilla certificada en la producción de papa
Los exportadores deben proporcionar una declaración por escrito a los oficiales autorizados para certificar donde indiquen que las papas en el cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificada. Los exportadores deberán basar su declaración en las declaraciones de los productores y en los documentos de apoyo, los cuales deberán mantenerse en el archivo del exportador por dos (2) años.
b) Lavado y aplicación del inhibidor de la germinación
i. *Las papas deben ser lavadas y recibir un tratamiento para inhibir la germinación:*
ii. *Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto.*
iii. *Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque.*
iv. *Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque.*
v. *Una aplicación final del inhibidor de la germinación se realizará después que las papas han sido lavadas. El exportador deberá proporcionar al certificador la documentación comprobatoria (por ejemplo, la declaración de productor y registros de la empacadora) que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida.*
c) Inspección Fitosanitaria
i. *Las inspecciones fitosanitarias se llevarán a cabo por parte del ONPF o por funcionarios autorizados por la ONPF en uno por ciento de los paquetes en cada envío.*
ii. *Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de plagas reglamentadas.*

iii. *Cinco papas de cada paquete se cortan y se examinarán para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos.*

iv. *La detección de plagas reglamentadas, brotes viables o suelo, resultará en el rechazo del cargamento para exportación a México.*

d) Emisión del Certificado Fitosanitario

Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles y deberán señalar en la declaración adicional cuál es la o las plagas de las cuales la mercancía se encuentra libre, de qué área reglamentada para dicha plaga o plagas proviene, de ser el caso, y si se cumple con el plan de trabajo suscrito con el país de que se trate.

Los requisitos fitosanitarios para la importación, así como las especificaciones de las declaraciones adicionales por país de origen estarán disponibles en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación, de mercancías reguladas por la SAGARPA.

e) Rastreabilidad de los envíos

Los exportadores asignarán un número único a cada empacadora, el cual permitirá que los cargamentos puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todas las unidades de empaque (paquetes) y deberá aparecer en el certificado fitosanitario.

f) Empaque y Etiquetado

Las papas deberán ser empacadas en paquetes de 9.09 kg (20 lbs) o menos. Los paquetes individuales estarán etiquetados: "Este producto no debe ser utilizado para siembra"

g) Sellado de transportes en el punto de inspección

Todos los transportes con los cargamentos de papa deberán ser sellados en el punto de inspección y el número de sello deberá ser anotado en el certificado fitosanitario. Los sellos no deben ser rotos en los países exportadores, excepto lo indicado a continuación:

i. *Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del envío no ha sido violada, se aplicará en el puerto de entrada el régimen normal de muestreo e inspección.*

ii. *Si la integridad de la carga es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el cargamento llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un Acta, SAGARPA determinará las acciones fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en las Minutas del Grupo de Armonización correspondiente.*

h) Papas frescas para procesamiento

Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para exportar a México bajo este programa, siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos indicados anteriormente para las papas frescas para consumo con las siguientes excepciones:

i. *Los cargamentos no requieren estar en paquetes al consumidor de tamaño de 9,09 kilogramos o menos;*

ii. *Los envíos no requieren tratamiento con inhibidor de la germinación;*

iii. *Los envíos no requieren ser lavados, pero debe estar libre de suelo;*

Adicional a lo anterior, la Secretaría establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

procesamiento o uso industrial, a fin de asegurar el destino final del producto.

i) Detección de Plagas Reglamentadas

i. *Los envíos serán rechazados por detección de plagas reglamentadas interceptadas en la frontera. La Dirección General de Sanidad Vegetal del SENASICA (DGSV) notificará a la ONPF sobre estas acciones y proporcionará información adecuada para el rastreo.*

ii. *La ONPF rastreará toda detección hasta el origen por medio del número de la empacadora asignado por el exportador.*

iii. *En caso de una segunda detección confirmada atribuida a una misma empacadora, la ONPF investigará y tomará las medidas adecuadas con base a los procedimientos y criterios elaborados por Acciones Proporcionales Tomadas por el Grupo de Armonización del Riesgo correspondiente.*

iv. *La ONPF hará todo lo posible por consultar sobre cualquier intercepción utilizando protocolos mutuamente convenidos para la identificación de plagas.*

En esos casos:

a. *Si la investigación de la ONPF requiere que la empacadora identifique a los productores sospechosos, el empaque deberá hacerlo. Si el empaque no puede identificar al productor sospechoso, el empaque deberá ser suspendido del programa de exportación para el resto de la temporada.*

b. *En los casos donde la identificación del productor es requerida por la ONPF y es proporcionada por el empaque, el productor tendrá que identificar el campo donde las papas interceptadas fueron producidas. Si el productor no tiene la información disponible, el productor será suspendido del programa de exportación por el resto de la temporada.*

c. *Cuando el productor puede identificar el campo donde las papas interceptadas fueron producidas, el campo y todas las papas de ese campo serán suspendidos del programa de exportación por el resto de la temporada.*

j) Plan de Trabajo

Las especificaciones para el cumplimiento de estas medidas fitosanitarias, incluyendo la lista de plagas cuarentenarias específicas, tomadas del Artículo 2 de este Acuerdo, se establecerán en un Plan de Trabajo suscrito entre la Secretaría a través del SENASICA y la ONPF.

Será motivo de recisión o suspensión del Plan de Trabajo cuando se incumpla la regulación considerada en este Acuerdo, en el mismo Plan de Trabajo o en otra disposición legal aplicable.

k) *Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.*

CAPITULO III
DE LA INSPECCION

ARTICULO 9.- *La Secretaría podrá verificar o inspeccionar vegetales, sus productos o subproductos; establecimientos, instalaciones, vehículos de transporte, embalajes, maquinaria, equipos, con el objeto de comprobar el cumplimiento de Acuerdo, y demás disposiciones legales aplicables, estando facultada para suspender o revocar en cualquier tiempo y lugar y sin responsabilidad alguna, los certificados fitosanitarios que se hayan expedido, y aplicar las medidas necesarias, cuando se detecte la existencia de algún riesgo fitosanitario.*

ARTÍCULO 10.- *Se prohíbe a toda persona física o moral, introducir cualquier cantidad de productos sujetos a este Acuerdo, cuando no cumplan con las medidas fitosanitarias establecidas en este ordenamiento o demás disposiciones legales aplicables en la materia.*

ARTÍCULO 11.- *La aplicación, interpretación, vigilancia, verificación y certificación de las medidas de este Acuerdo, estará a cargo de la Secretaría.*

CAPITULO IV
SANCIONES

ARTÍCULO 12.- *El incumplimiento a las medidas establecidas en el presente Acuerdo, será sancionado conforme a lo establecido en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

TRANSITORIO

UNICO.- *El presente Acuerdo entrará en vigor a los 60 días naturales después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

México, D.F., a 11 de marzo de 2014.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ***Enrique Martínez y Martínez****.- Rúbrica."*

Acuerdo en el que las autoridades responsables establecieron medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos, y contra el cual ***promovieron el juicio de amparo * del índice de este propio juzgado. Amparo en el que por sentencia de trece de junio de dos mil dieciséis, fuera analizado el acuerdo en mención; no obstante que el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) emitió el acuerdo intitulado: "*ACUERDO por el que se abroga el similar por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 19 de marzo de 2014*", el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El acuerdo en cuestión, como su propio nombre lo dice, abrogó la mayor parte de los actos reclamados en el juicio de amparo *, específicamente, el acuerdo de mitigación, su plan de trabajo, operacional y todos los instrumentos derivados del propio acuerdo y del plan de trabajo.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Seguido a la abrogación del Acuerdo de Mitigación, el quince de julio de dos mil dieciséis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, mismo que constituye el acto reclamado en este Juicio de Amparo, específicamente los quejosos reclaman los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio, los cuales a la letra dicen:

Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 32 Bis, 34, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1o., 7o., 7o-A, 12, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 27A, 28, 37 Bis, 42, 47-D, 48, 49, 50, 51, 54, 56, 58, 59, 60, 62, 70, 72 y demás relativos de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL

TÍTULO PRIMERO
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES
CAPÍTULO ÚNICO
DEL OBJETO, DEFINICIONES Y DEMÁS GENERALIDADES

…

CAPÍTULO III
DE LOS REQUISITOS FITOSANITARIOS PARA LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS REGULADAS

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

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

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

El SENASICA pondrá a disposición de los interesados, a través de su página de Internet, los requisitos fitosanitarios aplicables a las Mercancías Reguladas que se pretenden importar, en un

módulo en internet, en un formato de fácil comprensión a los usuarios.

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

Artículo 55. Los requisitos y Medidas Fitosanitarias de mitigación de los Riesgos Fitosanitarios en la importación de Mercancías Reguladas, con el fin de lograr un nivel adecuado de protección para el país, podrán consistir por lo menos, en los siguientes:

A. La aplicación de Medidas Fitosanitarias, siguientes:

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

I. La certificación fitosanitaria para la importación de las Mercancías Reguladas, podrá ser expedida por sistema, proceso o producto o por grupo de Mercancías Reguladas;

II. La Inspección en cualquier lugar y tiempo, sea en origen, ingreso o destino, se llevará a cabo a través de los Puntos de Entrada, Puntos de Verificación Interna o puntos de Inspección internacional, en apego a los procedimientos y guías aplicables y realizada por servidores públicos capacitados para tales fines;

III. Las mercancías deberán presentarse en cajas, sacos y empaques nuevos, estar libres de ectoparásitos y sin signos de enfermedades; si vienen en sacos, combos, cajas y contenedores pequeños deberán venir en pallets o tarimas; las etiquetas que contienen las mercancías deben coincidir con la información documental; los contenedores deben estar libres de residuos orgánicos, tanto en su interior como en su exterior y con equipo de enfriamiento y sistema anti escurrimiento, cuando la mercancía lo requiera;

IV. Las Verificaciones en Origen, en tránsito o en el lugar de destino para la constatación de las condiciones sanitarias de instalaciones, mercancías, transportes, y demás aspectos que implique todo el proceso de producción hasta la comercialización;

V. El muestreo en origen, en tránsito, en Punto de Entrada o de destino, de acuerdo a las especificaciones y condiciones que determine la Secretaría;

VI. El diagnóstico fitosanitario por Laboratorios de Pruebas aprobados en esta materia, laboratorios de la Secretaría o en laboratorios de referencia internacional;

VII. El Tratamiento fitosanitario en origen, tránsito, Punto de Entrada o lugar de destino, a las Mercancías Reguladas, por medio de tratamientos químicos, físicos, biológicos u otros que la Secretaría considere, a fin de lograr el control etológico, biológico, físico, autocida o químico. Dichas Mercancías deberán estar en contenedores herméticamente cerrados o perfectamente enlonados; en caso de que se presenten en empaques, éstos deberán permitir la aplicación del Tratamiento;

VIII. El Acondicionamiento de la mercancía;

IX. Los Tratamientos fitosanitarios para Plagas generalmente asentados en los Certificados Fitosanitarios para la Importación, o en otro documento oficial si así lo determina el SENASICA;

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

X. El cumplir con los procedimientos de guarda custodia y responsabilidad, para condicionar la comercialización y distribución de mercancías, hasta tener confirmada la seguridad sanitaria e inocuidad;
XI. La prohibición o Cuarentena temporal o permanente;
XII. La Retención, rechazo, o destrucción en el caso de mercancías, en términos de lo dispuesto en el presente Reglamento y demás Disposiciones Legales Aplicables que la Secretaría establezca;
XIII. La evaluación de la certificación del País de Origen o de procedencia, según corresponda;
XIV. Los acuerdos de cumplimiento;
XV. Los enfoques de sistemas para el manejo integrado de Plagas;
XVI. El contar con sistemas de vigilancia para la detección y delimitación basados en el monitoreo, muestreo y trampeo de Plagas;
XVII. La trazabilidad de la mercancía, mediante su identificación individual o en grupo; etiquetado, el cual contendrá el lote, fechas de caducidad o de consumo preferente, de producción, de empaque, proceso o elaboración; número único a cada empacadora; registro del predio ante la autoridad competente; facturas comerciales o certificado de origen;
XVIII. Los Tratamientos fitosanitarios físicos o químicos de mitigación de Riesgo de Plagas que dependiendo del tipo de mercancía y País de Origen o procedencia, pueden involucrar tiempos, temperaturas y tipos de productos, así como el uso de productos químicos, especificando dosis y tiempos, con la finalidad de mitigar o disminuir el riesgo de introducción de enfermedades o Plagas al país;
XIX. La realización de la Evaluación del Riesgo o Análisis de Riesgos, y análisis microbiológicos o de Residuos a las mercancías a importar, cuando puedan representar un Riesgo Fitosanitario o sanitario;
XX. Las instalaciones de empaque estarán aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen;
XXI. Los Embarques estarán lavados y deberán estar libres de suelo;
XXII. Los Embarques deberán recibir el Tratamiento para inhibir la germinación;
XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por los servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con los parámetros siguientes:
a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque;
b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y
c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;
XXIV. El etiquetado indique: "Este producto no debe ser utilizado para siembra";
XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen,

empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;

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

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

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

a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y

b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

XXIX. En caso de detección de Plagas Reglamentadas:

a) Los Embarques serán rechazados por detección de Plagas Reglamentadas interceptadas en la frontera. El SENASICA notificará y proporcionará la información adecuada para el rastreo;

b) El SENASICA rastreará toda detección hasta el origen por medio del número de la empacadora asignado por el País de Origen;

c) En caso de una segunda detección confirmada atribuida a una misma empacadora, el SENASICA tomará las Medidas Fitosanitarias adecuadas con base a los procedimientos y criterios elaborados en términos de lo que establezca el Plan de Trabajo Binacional correspondiente, y

d) El SENASICA hará todo lo posible por consultar sobre cualquier intercepción utilizando protocolos mutuamente convenidos para la identificación de Plagas;

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

a) Si la investigación del SENASICA requiere que la empacadora identifique a los productores sospechosos, se tomará la información del empaque. Si la empacadora no puede identificar al productor sospechoso, la empacadora deberá ser suspendida del programa de importación para el resto de la temporada;

b) En los casos donde la identificación del productor es requerida por el SENASICA y es proporcionada por la empacadora, el productor tendrá que identificar el campo donde fueron producidas. Si el productor no tiene la información disponible, el productor será suspendido del programa de importación por el resto de la temporada, y

c) Cuando el productor puede identificar el campo donde fueron producidas, el campo y todos los cultivos de ese campo serán suspendidos del programa de importación por el resto de la temporada, y

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

B. La exhibición de documentos, como pueden ser:
I. El Certificado Fitosanitario para la Importación que garantice la inocuidad de bienes de origen vegetal;
II. El certificado de origen expedido por la autoridad fitosanitaria competente del País de Origen de la Mercancía Regulada o factura;
III. El certificado de control de calidad o certificado de análisis microbiológico o de Residuos;
IV. Los informes de análisis microbiológico o de Residuos o de seguimiento de Cuarentenas u otro que determine el SENASICA;
V. Las pruebas diagnósticas que avalen resultados de los Tratamientos o Acondicionamientos adicionales o complementarios;
VI. Las cartas compromiso, bajo protesta de decir verdad, para aceptación de documentos o solventación de requerimientos, en ciertos casos;
VII. La declaración adicional para una especificación o condición particular asociada a la especie Vegetal, Producto o Subproducto Vegetal;
VIII. La declaración adicional del Estatus Fitosanitario del País de Origen;
IX. La declaratoria de país, zona o región libre, compartimento, para certificar que el País de Origen está libre de Plagas Reglamentadas, o bien, Exóticas para México. Lo anterior en términos de lo establecido por organismos internacionales como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Codex Alimentarius;
X. Los informes rendidos mensualmente de resultados de análisis microbiológicos o de Residuos y cartas compromiso en las que el representante legal, u otro funcionario de la empresa importadora se compromete a dar cumplimiento y seguimiento a las disposiciones fitosanitarias señaladas por el SENASICA;
XI. La constancia de los programas de manejo integrado de Plagas;
XII. La declaratoria de Zonas Libres, Bajo Protección o de Baja Prevalencia de Plagas acorde con normas internacionales para Medidas Fitosanitarias, y
XIII. La declaratoria de sitios de producción o lugares de producción libres de Plagas, acorde con normas internacionales para Medidas Fitosanitarias.

El SENASICA podrá determinar la aplicación individual o combinada de los requisitos y Medidas Fitosanitarias antes señaladas, conforme a la normatividad nacional o internacional en la materia o, en su caso, con el nivel de riesgo que se busque mitigar o atenuar.
De conformidad con lo establecido en el artículo 54 de este Reglamento, la Secretaría podrá dar a conocer requisitos fitosanitarios y Medidas Fitosanitarias para la importación de mercancías, adicionales a las anteriores, con el objeto de mitigar los riesgos asociados o garantizar una mayor protección del Estatus Fitosanitario, que se darán a conocer, mediante un

módulo en internet que facilite su conocimiento por parte de los usuarios.

En todo caso, los requisitos y Medidas Fitosanitarias a que se refiere el presente artículo deberán establecerse específicamente para cada mercancía previamente en términos de lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior, mediante la publicación del instrumento jurídico correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 56. Para la modificación de requisitos fitosanitarios, derivado de una emergencia fitosanitaria que represente un Riesgo Fitosanitario, se actuará de forma inmediata, en cuyo caso la Secretaría cancelará los requisitos fitosanitarios en cualquier momento y sin previo aviso, ajustándose a lo siguiente:

I. El mismo día en que la Secretaría determine la emergencia fitosanitaria deberá darlo a conocer a través de su página de Internet, en un apartado específicamente dedicado para dar a conocer las modificaciones a los requisitos a que se refiere este artículo y, en su caso, los requisitos que los sustituyen, y

II. Deberá hacer del conocimiento del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Economía, las modificaciones de los requisitos a que se refiere este artículo.

Los requisitos fitosanitarios que hayan sido modificados, se darán a conocer en el módulo de internet al que se refiere el artículo 54 del presente Reglamento.

Artículo 57. En caso de que el Embarque en Tránsito Internacional pueda representar un Riesgo Fitosanitario para el sector agrícola mexicano, se evaluará primeramente el Riesgo Fitosanitario asociado al mismo, y de ser procedente se determinarán las Medidas Fitosanitarias para que éste pueda movilizarse a través del territorio nacional sin riesgos para nuestro país.

…

TRANSITORIOS

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

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

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

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

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

IV. Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para importar a México siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos señalados para las papas frescas para consumo con las excepciones siguientes:
a) Los Embarques no requieren estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kg. o menos;
b) Los Embarques no requieren Tratamiento con el inhibidor de la germinación, y
c) Los Embarques no requieren ser lavados pero deben estar libres de suelo.

Además, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial a fin de asegurar el destino final del producto;
V. Los destinos de los Embarques más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y Ciudad de México de una población superior a 100,000 habitantes;
VI. Las papas deben ser lavadas y recibir un Tratamiento para inhibir la germinación, para estos efectos, además se deberá realizar lo siguiente:
a) Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto;
b) Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque;
c) Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque, y
d) Una aplicación final del inhibidor de la germinación se realizará después que las papas han sido lavadas. El importador deberá presentar al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria copia de la documentación comprobatoria que el exportador haya entregado al certificador, tales como, la declaración de productor y registros de la empacadora que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida;
VII. Para efectos de la Inspección, cinco papas de cada paquete se cortarán y se examinarán para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y
VIII. La certificación fitosanitaria que emita el País de Origen deberá avalar que los Embarques cumplen con las Inspecciones fitosanitarias correspondientes, así como con los requisitos fitosanitarios de importación, señalando en su declaración adicional el tipo de Plaga de la que se encuentra libre la mercancía; el área reglamentada para dicha Plaga o Plagas, de ser el caso, y que se cumple con el Plan de Trabajo Binacional a que se refiere la fracción III de este transitorio.

Ahora, en el "*Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos",* se establecieron las medidas **fitosanitarias para la**

importación del tubérculo de papa que señaló la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, medidas que serían revisadas, como así lo expuso la citada secretaría al emitir el "A*cuerdo por el que se abroga el similar por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 19 de marzo de 2014*"; sin embargo, las medidas fitosanitarias implementadas en el Acuerdo de Mitigación **se reiteraron en los artículos 55, apartado H, fracciones XX a XXXI, y el diverso artículo 9° transitorio** del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis, tal y como se encontraban establecidas en el citado Acuerdo de Mitigación, sin mediar estudio científico alguno.

Para justificar dicho aserto se establecerá una tabla comparativa de las medidas que fueron abrogadas y de las medidas que fueron incorporadas en el reglamento que se tilda de inconstitucional:

Medidas establecidas en el Acuerdo de Mitigación	Medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal
"ARTICULO 8.- En base a las conclusiones del Análisis de Riesgo mencionado en el Artículo 2 del presente proyecto de Acuerdo, que consideró la desviación del uso de la papa de consumo como semilla de papa, lo que representa un mayor riesgo fitosanitario para la agricultura nacional, las medidas fitosanitarias aplicables para la importación de tubérculos de papa de cualquier país, las cuales en términos del Artículo	En tanto la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emite los requisitos fitosanitarios específicos correspondientes para la importación de tubérculos de papa para consumo y procesamiento, se aplicará lo dispuesto en el artículo **55, Apartado A, fracciones XX a XXXI** del presente Reglamento además de lo siguiente:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

3º de la Ley Federal de Sanidad Vegetal deberán estar basadas en la evidencia científica que las sustente, son:	
“I. Las papas para consumo en fresco procedentes de cualquier país son elegibles para exportarse a México bajo este programa siempre y cuando: “a) Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas… “a) El uso de semilla certificada en la producción de papa “Los exportadores deben proporcionar una declaración por escrito a los oficiales autorizados para certificar donde indiquen que las papas en el cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificada. Los exportadores deberán basar su declaración en las declaraciones de los productores y en los documentos de apoyo, los cuales deberán mantenerse en el archivo del exportador por dos (2) años.	[Artículo Noveno Transitorio] “I. El Embarque será producido comercialmente a partir de semillas certificadas, para ello se deberá proporcionar en los Puntos de Entrada del país una copia de la declaración basada en las declaraciones de los productores y documentos de apoyo que se hayan presentado a la autoridad fitosanitaria del País de Origen, misma que deberá indicar que las papas en el cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificadas;”
“c) Los envíos estén lavados y se encuentren libres de suelo;	[Artículo 55, Apartado A] “XXI. Los Embarques estarán lavados y deberán estar libres de suelo.”
“f) Empaque y Etiquetado	[Artículo Noveno Transitorio]

“Las papas deberán ser empacadas en paquetes de 9.09 kg (20 lbs) o menos. Los paquetes individuales estarán etiquetados: “Este producto no debe ser utilizado para siembra”	“II. Los Embarques estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos; [Artículo 55, Apartado A] “XXIV. El etiquetado indique: “Este producto no debe ser utilizado para siembra”.
“e) Los envíos estén inspeccionados y certificados por los funcionarios autorizados por la ONPF;	[Artículo 55, Apartado A] “XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por lo servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con los parámetros siguientes: “a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque; “b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y “ c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;”
“g) Sellado de transportes en el punto de inspección “Todos los transportes con los cargamentos de papa deberán ser sellados en el punto de inspección y el número de sello deberá ser anotado en el certificado fitosanitario. Los	[Artículo 55, Apartado A] “XXVI. Los Embarques estén flejados o sellados al momento de la Inspección y permanezcan sellados hasta el destino final de la importación…

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

sellos no deben ser rotos en los países exportadores, excepto lo indicado a continuación: “i. Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del envío no ha sido violada, se aplicará en el puerto de entrada el régimen normal de muestreo e inspección. “ii. Si la integridad de la carga es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el cargamento llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un Acta, SAGARPA determinará las acciones fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en las Minutas del Grupo de Armonización correspondiente.	“XXVIII. Todos los transportes con los Embarques deberán estar sellados en el punto de Inspección y el número de sello deberá estar anotado en el Certificado Fitosanitario para la Importación. Los sellos no deben estar rotos en el País de Origen o de procedencia, excepto en los casos siguientes: a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;”
“h) Los envíos se pueden rastrear hasta el estado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.	[Artículo 55, Apartado A] “XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;”
	[Artículo 55, Apartado A]

		“XXVII. Durante la temporada de la primera importación, el SENASICA llevará a cabo una visita de Inspección técnica para verificar el cumplimiento en el País de Origen;”
	“k) Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.”	[Artículo 55, Apartado A] XXXI. Los Embarques serán inspeccionados por personal del SENASICA en el Punto de Entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.
SECCIÓN AMPARO PRAL. 545/2017 MESA 3A	“b) Lavado y aplicación del inhibidor de la germinación “i. Las papas deben ser lavadas y recibir un tratamiento para inhibir la germinación: “ii. Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto. “iii. Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque. “iv. Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque. “v. Una aplicación final del inhibidor de la germinación se	“VI. Las papas deben ser lavadas y recibir un Tratamiento para inhibir la germinación para estos efectos, además que deberán realizar lo siguiente: “a) Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto; “b) Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque; “c) Las papas almacenadas de tres a cinco meses deberán ser tratadas dos meses en el almacén y nuevamente en la línea de empaque, y [Artículo 55, Apartado A] XXII. Los Embarques deberán recibir el Tratamiento para inhibir la germinación;

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

realizará después que las papas han sido lavadas. El exportador deberá proporcionar al certificador la documentación comprobatoria (por ejemplo, la declaración de productor y registros de la empacadora) que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida.	
“d) Emisión del Certificado Fitosanitario “Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles. La siguiente declaración adicional se añadirá: “Este cargamento no proviene de un área reglamentada por Globodera pallida o G. rostochiensis; el envío ha sido producido a partir de semilla certificada libre de Clavibacter michiganensis subsp.sepedonicus, y de acuerdo a la inspección se encuentra libre de Meloidogyne chitwoodi, Ditylenchus destructor y Epitrix tuberis”, entre otras especies de plagas de acuerdo al país exportador.	“VIII. La certificación fitosanitaria que emita el País de Origen deberá avalar que los Embarques cumplen con las Inspecciones fitosanitarias correspondientes, así como los requisitos fitosanitarios de importación, señalando en su declaración adicional el tipo de Plagas de la que se encuentra libre la mercancía; el área reglamentada para dicha Plaga o Plagas, de ser el caso, y que se cumple con el Plan de Trabajo Binacional a que se refiere la fracción III de este transitorio.”
“c) Inspección Fitosanitaria “i. Las inspecciones fitosanitarias se llevarán a cabo por parte del ONPF o por funcionarios autorizados por la ONPF en uno por ciento de los paquetes en cada envío.	[Artículo Noveno Transitorio] “VII. Para efectos de la Inspección, cinco papas de cada paquete se cortarán y se examinarán para detectar síntomas internos y signos de bacterias, nematodos e insectos, y

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

"ii. Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de plagas reglamentadas. "iii. Cinco papas de cada paquete se cortan y se examinarán para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos. "iv. La detección de plagas reglamentadas, brotes o suelo resultará en el rechazo del cargamento para exportación a México.	[Artículo 55, Apartado A] "XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por los servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con los parámetros siguientes: "a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque; "b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y "c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;
"g) Sellado de transportes en el punto de inspección "Todos los transportes con los cargamentos de papa deberán ser sellados en el punto de inspección y el número de sello deberá ser anotado en el certificado fitosanitario. Los sellos no deben ser rotos en los países exportadores, excepto lo indicado a continuación: "i. Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del envío no ha sido violada, se aplicará en el	[Artículo 55, Apartado A] XXVI. Los Embarques estén flejados o sellados al momento de la Inspección y permanezcan sellados hasta el destino final de la importación; XXVIII. Todos los transportes con los Embarques deberán estar sellados en el punto de Inspección y el número de sello deberá estar anotado en el Certificado Fitosanitario para la Importación. Los sellos no deben estar rotos en el País de Origen o de procedencia, excepto en los casos

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

puerto de entrada el régimen normal de muestreo e inspección. "ii. Si la integridad de la carga es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el cargamento llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un Acta, SAGARPA determinará las acciones fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en las Minutas del Grupo de Armonización correspondiente.	siguientes: a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;
"h) Los envíos se pueden rastrear hasta el estado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.	[Artículo 55, Apartado A] XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;
"d) Emisión del Certificado Fitosanitario "Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles. La siguiente declaración adicional se añadirá:	[Artículo Noveno Transitorio] "VIII. La certificación fitosanitaria que emita el País de Origen deberá avalar que los Embarques cumplen con las Inspecciones fitosanitarias correspondientes, así como los requisitos fitosanitarios de importación, señalando en su declaración adicional el tipo de Plagas de la que se encuentra

“Este cargamento no proviene de un área reglamentada por Globodera pallida, ~~o~~ G. rostochiensis; el envío ha sido producido a partir de semilla certificada libre de Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus, y de acuerdo a la inspección se encuentra libre de Meloidogyne chitwoodi, Ditylenchus destructor y Epitrix tuberis”, entre otras especies de plagas de acuerdo al país exportador.	libre la mercancía; el área reglamentada para dicha Plaga o Plagas, de ser el caso, y que se cumple con el Plan de Trabajo Binacional a que se refiere la fracción III de este transitorio.”
“k) Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.”	[Artículo 55, Apartado A] XXXI. Los Embarques serán inspeccionados por personal del SENASICA en el Punto de Entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.
“j) Plan de Trabajo binacional “Las especificaciones para el cumplimiento de estas medidas fitosanitarias, incluyendo la lista de plagas cuarentenarias específicas tomadas del Artículo 2 de este Acuerdo, se establecerán en un Plan de Trabajo suscrito entre la Secretaría a través del SENASICA y la ONPF. “Será motivo de recisión o suspensión del Plan de Trabajo cuando se incumpla la regulación considerada en este Acuerdo, en el mismo Plan de Trabajo o en otra disposición legal aplicable.	[Artículo Noveno Transitorio] “III. Las especificaciones para el cumplimiento de las Medidas Fitosanitarias a que se refiere este transitorio, incluyendo la lista de Plagas Cuarentenarias específicas se establecerá en un Plan de Trabajo Binacional suscrito entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y la autoridad competente del País de Origen.
“j) Los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y	[Artículo Noveno Transitorio] “v. Los destinos de los Embarques más allá del kilómetro 26 de la

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Distrito Federal de una población superior a 100,000 habitantes;”	línea fronteriza estén limitados a los municipios de México y Ciudad de México de una población superior a 100,000 habitantes;”
h) Papas frescas para procesamiento Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para exportar a México bajo este programa, siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos indicados anteriormente para las papas frescas para consumo con las siguientes excepciones: i. Los cargamentos no requieren estar en paquetes al consumidor de tamaño de 9,09 kilogramos o menos; ii. Los envíos no requieren tratamiento con inhibidor de la germinación; iii. Los envíos no requieren ser lavados, pero debe estar libre de suelo; Adicional a lo anterior, la Secretaría establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para procesamiento o uso industrial, a fin de asegurar el destino final del producto.	[Artículo Noveno Transitorio] “IV. Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para importar a México siempre y cuando las papas cumplan con todos lo requisitos señalados para las papas frescas para consumo con las excepciones siguientes: “a) Los embarques no requieren estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kg o menos; “b) Los Embarques no requieren Tratamiento con inhibidor de la germinación, y “c) Los Embarques no requieren ser lavados pero deben estar libres de suelo. “Además la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación establecerá los criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial a fin de asegurar el destino final del producto;

Como se ve del cuadro comparativo anterior, las medidas fitosanitarias para la importación de papa implementadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en el

acuerdo de mitigación **son idénticas a las dispuestas en los *"artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal",*** publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis, normas que son impugnadas en el presente juicio de amparo.

SEXTO. Ahora, una vez establecido que el "Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos", y el "Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis, precisamente en los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio, establecen las mismas medidas fitosanitarias para importación de tubérculo papa, en el presente apartado destacaremos los conceptos de violación, que serán objeto de análisis al resolver sobre la constitucionalidad de los actos reclamados.

En el primer concepto de violación, aduce la moral quejosa que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal es violatorio a los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la alimentación y a la protección a la salud consagrados en el artículo 4° Constitucional y diversos instrumentos internacionales, toda vez que se autorizó la importación de papa fresca para consumo sin establecer medidas adecuadas para garantizar la sanidad e inocuidad en el campo mexicano; además, se emitió sin tomar en cuenta el Análisis de Riesgo de Plagas, emitido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) conforme a la única evidencia científica actual y aplicable.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Agrega, que lo anterior implica que las autoridades responsables incumplieron con sus deberes de protección de los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la salud y a la alimentación, ya que podrían difundirse plagas que actualmente no se encuentran en el territorio nacional y afectar la producción de papa y otros cultivos, lo cual además de afectar al campo mexicano podría generar un desabasto.

Indica, que el derecho a la alimentación, es un derecho universal que conlleva a tener una alimentación de calidad y en cantidad adecuada, libre de riesgos sanitarios, y que el producto pueda ser conseguido por cualquier persona gracias a su esfuerzo, lo que implica que el Estado debe garantizar y fomentar las condiciones adecuadas para la producción de alimento, tal como la sanidad agrícola y la protección del campo; esto es, debe velar porque no se introduzca a territorio nacional patógenos y plagas que puedan afectar la superficie cosechable; de igual forma el Estado debe fomentar la producción nacional para cumplir con las necesidades alimentarias del país sin recurrir a terceros países, lo que representa no solo un compromiso moral o una opinión política, sino que es un deber jurídicamente obligatorio.

Señala, que el objetivo de un derecho al medio ambiente sano, es asegurar la dignidad de las personas, es un derecho que manifiesta un ideal y una serie de finalidades que la humanidad; esto es, el medio ambiente es el conjunto formado por todos los recursos naturales (tierra, flora, y fauna, atmósfera, aguas y suelos), por cuya utilización racional deben velar los poderes públicos, con la finalidad principal de proteger y mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la personal.

Aduce, que el derecho a la salud es parte fundamental de los derechos humanos de lo que entendemos por una

vida digna; esto es, el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. Además, que es un derecho inherente al ser humano que incluye dentro de su protección, la de un medio ambiente sano y el derecho a una alimentación saludable como factores determinantes básicos o requisitos *sine qua non*, con el fin último de proteger la salud de sus gobernados.

Refieren, que en el caso concreto, las medidas adoptadas por el artículo noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, no son las adecuadas ya que se establecen una serie de medidas de mitigación que no resultan adecuadas para mitigar el riesgo de propagación de plagas cuarentenarias en el campo mexicano; asimismo, se apartan de las medidas de mitigación que fueron establecidas en el Análisis de Riesgo de Plagas, con base en la evidencia científica actual y vigente, al establecer medidas más laxas a la importación, pues no hacen una distinción entre los niveles de riesgo alto, medio y bajo, contrario a lo establecido en el Análisis de Riesgo de Plagas, ni determinan el catálogo de plagas cuarentenarias que afectan a territorio nacional e incluso dejan dicha circunstancia a negociación con un gobierno extranjero; ya que solo establece aquellas que dicho análisis establece para plagas cuarentenarias de riesgo medio, es decir, sin soporte científico se eliminan las medidas considerada para plagas cuarentenarias de riesgo alto consistentes en que los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas en México; que los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a la dosis que demuestre ser efectiva y que para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVY, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

disposiciones legales aplicables vigentes para la papa de origen nacional.

Aducen, que como ha sido reconocido por la autoridad responsable en el Análisis de Riesgo de Plagas existe una práctica común de desviar papa para consumo como semilla, por lo cual al establecer medidas más laxas para su cumplimiento, se incrementa gravemente el riesgo de causar daños irreversibles a la agricultura de México; de ahí que todas las omisiones o modificaciones son extremadamente graves para el sector agrícola mexicano pues se pone en riesgo ese sector estratégico y prioritario para la economía mexicana, al no establecer las medidas adecuadas para garantizar la mitigación de un riesgo fitosanitario y peor aún, se emiten sin tomar en consideración el Análisis de Riesgo de Plagas emitido por la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) conforme a la evidencia científica actual y aplicable, lo que constituye por sí mismo la violación a los derechos humanos ya mencionados, tan es así que el daño inminente es suficiente para justificar la acción constitucional pues la propia naturaleza de los bienes jurídicos protegidos por los derechos fundamentales al medio ambiente, salud y alimentación adecuada requieren el actuar *ex ante*, ya que la actuación *ex post* en su defesa conllevaría la generación de daños irreparables para la colectividad a la cual están dirigidos, pues una interpretación contraria nos llevaría a la conclusión que habría que esperar que se produjera una especie de “Gran Hambruna Irlandesa” para que se pudiera actuar en su defesa, es decir, demasiado tarde.

Agrega, que conforme a la interpretación que ha dado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, el Estado no debe adoptar medidas que promuevan el acceso a una alimentación no adecuada y por el contrario, debe actuar su marco jurídico y normativo con medidas que sean acordes y congruentes con el objeto y efecto de los derechos fundamentales establecidos tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales, lo cual, incluye la obligación de incluso suprimir aquellas medidas que contravengan los derechos fundamentales.

Señala, que los derechos fundamentales que se denuncian por esta vía establecen obligaciones pragmáticas, obligaciones de respetar, de proteger y de realizar para las autoridades en todos los ámbitos y niveles de gobierno que se ven vulneradas desde el momento en que se emiten actos que atentan contra su subsistencia, por ejemplo, al permitir la importación de papa fresca mediante la aplicación de medidas de mitigación de riesgos que no resulta suficientes ni adecuadas para prevenir o evitar la propagación de plagas cuarentenarias, el Estado atenta contra la sanidad vegetal y por vía de consecuencia, en contra del derecho a la salud, a la alimentación adecuada y a un medio ambiente sano.

El artículo 27 Constitucional faculta al Estado para regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar la conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por ende, conforme a lo anterior, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) cuentan con las facultades y la obligación para llevar a cabo acciones para promover la

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

sanidad, inocuidad y calidad de los alimentos en su estado natural y sobre todo para garantizar los derechos fundamentales de los gobernados a un medio ambiente sano, a la salud y a una alimentación adecuada. Ello, tomando en consideración que uno de los elementos más importantes para el sector agrícola de un país, es su sanidad y en el caso, es un privilegio no contar con plagas y enfermedades que tienen en otras partes del mundo; asimismo, se determinó la obligación para el estado mexicano en el marco global en el que está inmerso, cuide la salud de una población en términos generales, ya que la importación de productos de mala calidad que ponen en riesgo la producción agropecuaria podría causar un impacto importante en la economía.

Agrega que la importación de papa fresca sin cumplir con las medidas adecuadas tendría las siguientes consecuencias:

1.- Se causarían daños irreversibles para el sector agrícola mexicano, específicamente en el caso de los cultivos de papa, tomate, chile, berenjena, maíz, frijol, cebolla, calabaza, sandía, algodón, caña de azúcar, mango, sorgo, alfalfa, ejote, pimiento, garbanzo y melón.

2.- Como se reconoce en el Análisis de Riesgo de Plagas elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se identificó un riesgo relacionado con la práctica común e ilegal de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. Esta situación, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa tienen altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de 55,645. 63 (cincuenta y cinco mil seiscientas cuarenta y cinco punto sesenta y tres) hectáreas de cultivo de papa, con un valor de

11,622,047.96 (once millones seiscientos veintidós mil cuarenta y siete pesos con noventa y seis centavos), así como a la superficie sembrada en México de tomate que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 13,225,239 (trece millones doscientos veinticinco mil doscientos treinta y nueve pesos; de berenjena 1,120.50 (mil ciento veinte punto cincuenta) hectáreas con valor de 382,919.84 (trescientos ochenta y dos mil novecientos diecinueve pesos con ochenta y cuatro centavos) y de tabaco 4,206 (cuatro mil doscientas seis) hectáreas con valor de 182,772 (ciento ochenta y dos mil setecientos setenta y dos pesos).

3.- De las ochenta y tres plagas cuarentenarias identificadas por el gobierno mexicano como plagas ausentes de territorio mexicano, cuarenta y tres plagas se encuentran presentes en los Estados Unidos de América y veintiocho de ellas son de nivel alto, por lo cual, la importación de ese producto traería como consecuencia la inminente entrada de plagas que al día de hoy no se encuentran presentes en territorio nacional.

4.- Los Estados Unidos de América han enviado continuamente cargamentos de papa fresca contaminados con plagas cuarentenarias a la zona fronteriza de veintiséis kilómetros, lo cual se encuentra evidenciado en la relación de cargamentos ofrecidos como prueba y que fue obtenido por mi mandante mediante solicitudes de información pública a la Unidad de Enlace de Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA).

En el segundo concepto de violación, aducen que el Artículo Noveno Transitorio y Acuerdo Primero del Acuerdo de Clasificación son violatorios del artículo 1° Constitucional al establecer un régimen discriminatorio y excepcional a las reglas para la emisión de medidas de mitigación de riesgo para la importación de medida

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

regulada, lo anterior toda vez que sin razón, fundamento o justificación alguna se establece en el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal un régimen a la importación, supuestamente transitorio, exclusivo para la importación de papa fresca y con diversas excepciones al procedimiento genérico para establecer medidas de mitigación para la importación de una mercancía regulada, esto es, sin sustento en evidencia científica alguna ni justificación o motivación alguna y conforme a los mejores intereses comerciales de los países de donde se pretenda exportar papa a México.

Asimismo, expresa que las autoridades responsables violan en su perjuicio el derecho fundamental de igualdad al emitir el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el cual establece que todas las personas que se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos, sin importad su edad, sexo, raza, creencias religiosas o nacionalidad, gozarán de dicho derecho. La igualdad como máxima jurídica, se traduce en que varias personas, que se encuentran en una determinada situación, tienen la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado, es decir, por cuestiones distintas a circunstancias o motivos intrínsecamente humanos, puede reputarse que ciertos individuos -por una situación jurídica determinada proveniente de elementos sociales, económicos o políticos- son distintos a otros individuos por diferir en sustancia de dichos elementos especiales, es decir, que se encuentran en otra situación jurídica determinada; y por ende, tienen un alcance en sus derechos y obligaciones distintos en su determinada situación jurídica. Sin embargo, la garantía de igualdad en estos casos se delimita en que, los individuos que se encuentren en la

misma situación jurídica determinada, deben de gozar cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones. Es de esta idea donde proviene el sentido de: "Igualdad es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales".

Agrega que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la ley puede hacer distinción entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, dando un trato diferenciado, siempre y cuando concurran las siguientes circunstancias:

• La distinción debe de obedecer a una finalidad objetiva, es decir, no puede hacerse la distinción por mera arbitrariedad del legislador, sino que su razón de existir debe de atender a cumplimentar un fin particular.

• La distinción hecha por el legislador debe de ser razonable para lograr el fin u objetivo que pretende alcanzar.

• La distinción en el tratamiento debe de ser proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Sigue diciendo que estos criterios van orientados en el entendido que, no siempre dar un trato igual a dos personas significa que se les está dando igualdad de oportunidades para que tengan la posibilidad y capacidad de ejercitar un derecho o asumir una obligación, pues existen ciertos elementos que colocan a dichas personas en situaciones distintas pudiendo encontrarse una en una situación ventajosa respecto de la otra, lo que tendría como resultado que dando un trato equitativo a ambas no tendría como resultado la igualdad entre ellas. Es por eso que la ley, en determinados casos, debe de hacer

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

distinciones objetivas para mantener intacto el derecho de igualdad. Situación que desde este momento se plantea no se realiza, ya que el Reglamento de Sanidad Vegetal y el Acuerdo de Clasificación son completamente omisos y no existe razón justificada o justificable alguna para emitir ciertas disposiciones que sólo afecten a una rama de producción agrícola en específico y beneficie a unos pocos, en detrimento y violación a los derechos fundamentales a un medio ambiente, salud y alimentación.

Finalidad objetiva de la distinción hecha por la ley.

Señala que el legislador o el ejecutivo en sus actos de naturaleza materialmente legislativa, no puede introducir en la ley tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellos. En el caso no existe razón alguna o justificación que permita señalar que es necesario establecer un régimen de importación de papa de manera distinta y en contravención o excepción al procedimiento genérico para ello, sobre todo ante la inexistencia de evidencia científica que justifique dicha determinación.

En este punto señala que es relevante reiterar que a efecto de que las autoridades en materia fitosanitaria, incluido el Titular del Ejecutivo Federal, deben cumplir con ciertos requisitos para el establecimiento o modificación de medidas sanitarias a la importación de mercancías reguladas, más aún cuando la importación de las mismas conlleve un riesgo de daño a los campos y cultivos mexicanos, como es el caso de papa. Para establecer requisitos específicos a la importación la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece como obligación de las autoridades en materia de sanidad vegetal, regular y promover la sanidad vegetal, la aplicación, verificación y

certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales (artículo 1[1]); así como diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario (artículo 2[2]); mediante la emisión de medidas adecuadas para asegurar el nivel adecuado de protección y sanidad fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional y para lo cual deberá tomarse en cuenta la evidencia científica y, en su caso, el análisis de riesgo de plagas buscando proteger y conservar el equilibrio natural (artículo 3[3]).

Asimismo, la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece que las medidas fitosanitarias tienen por objeto prevenir, confinar, excluir o erradicar las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos, cuando puedan presentar un riesgo fitosanitario, y que estas medidas se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables de carácter general en materia de sanidad vegetal (artículo 19[4]) para controlar la

---

[1] "Artículo 1. La presente Leyes de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular y promover, la sanidad vegetal, así como la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales, Sus disposiciones son de orden público e interés social"

[2] Artículo 2°." La sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales. sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario; así como establecer medidas fitosanitarias y regular la efectividad de los insumos fitosanitarios y de los métodos de control integrado.
'La regulación en materia de sistemas de reducción de riegos de contaminación, tiene como finalidad, promover, verifícar y certificar las actividades efectuadas en la producción primaria de vegetales encaminadas a evitar su contaminación por agentes físicos, químicos o microbiológicos, a través de la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y el uso y manejo adecuados de insumos utilizados en el control de plagas,"

[3] "Artículo 30,- Las medidas fitosanitarlas que establezca la Secretaría, serán las necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y en su caso. el análisis de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de la zona donde se origine el problema fitosanitario y las dela zonas a la que se destinen los vegetales, productos o subproductos; buscando proteger y conservar la fauna benéfica nativa y el equilibrio natural.
"La Secretaría establecerá, las medidas para la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales, necesarias para minimizar la presencia de agentes contaminantes físicos, químicos y microbiológicos, determinados a través de un análisis de riesgos."

[4] "Artículo 19. Las medidas fitosanitarias tienen por objeto prevenir, confinar, excluir,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

movilización e importación de productos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo sanitario (fracción e). Igualmente, la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece que las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables en materia de Sanidad Vegetal y de sistema de reducción de riesgos de contaminación, para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, deberán motivarse y fundarse en términos de la Ley, su reglamento demás disposiciones fitosanitarias y además deberán sustentarse en evidencias y principios científicos, en una evaluación costo-beneficio que incluya un análisis de riesgo, tomar en cuenta las normas, directrices o recomendaciones internacionales, y cancelarse cuando ya no exista base científica que las sustente (artículo 20[5]).

Por ello los anteriores artículos establecen la obligación para las autoridades en materia de sanidad vegetal de tomar en consideración la evidencia científica y el análisis de riesgo de plagas buscando en todo momento proteger y conservar el equilibrio natural, y que los mismos deben ser observados en todo momento. El artículo 3 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, impone a las autoridades responsables -cuando emitan medidas de mitigación de

---

combatir o erradicar las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos, cuando puedan representar un riesgo fitosanitario.

'Las medidas fitosanitarias se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación y que tendrán como finalidades entre otras establecer;

'a) a d)[.,,]

'e) Controlar la movilización, importación y exportación de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales y equipos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo fitosanitario"

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

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

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

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

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

riesgos- la obligación de observar: i) la evidencia científica, y ii) el análisis de riesgo de plagas. Dicha interpretación es conforme con lo establecido por el primer párrafo del artículo 3° de la mencionada Ley al señalar que, en su caso, haciendo alusión a la existencia del análisis de riesgos, éste deberá ser observado, y asimismo, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del mismo dispositivo al disponer que la *"Secretaría establecerá, las medidas para la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales... determinados a través de un análisis de riesgos".* De esta manera, además que el Reglamento de Sanidad Vegetal y el Acuerdo de Clasificación son omiso en motivar porque razón es necesario establecer un régimen excepcional de importación, no existe razón o finalidad válida alguna para poner en riesgo la sanidad vegetal y la sanidad de los campos mexicanos mediante el incumplimiento de las reglas generales y el establecimiento de un régimen a la importación excepcional. Además señalan que las disposiciones reclamadas, se establecen un tratamiento diferenciado únicamente para el caso de la papa.

Alega que el procedimiento general de importación de mercancía regulada es presentar ante el personal oficial de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria del SENASICA el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios, a fin de que se verifique y certifique que los productos se encuentran libres de plagas; una vez hecho esto el personal emitirá el Certificado Fitosanitario para Importación. Sin embargo, conforme a las modificaciones autorizadas en el Acuerdo de Clasificación, para la papa no es aplicable este régimen, Cabe señalar que la fracción arancelaria 0701.90.99 corresponde a "Papas frescas o Refrigeradas".

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Igualmente señala que dentro de los requisitos para la verificación y certificación establecidos en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios se establece que se lleve a cabo un diagnóstico de laboratorio sobre las mercancías, que no es otra cosa que realizar pruebas de laboratorio sobre la mercancía para detectar la presencia de plagas que no son visibles durante la inspección ocular. Como su Señoría podrá observar de los requisitos que señala el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal entre los mismos no se establece la práctica de diagnósticos de laboratorio sino una simple verificación visual en frontera (fracción VI) y la certificación sobre el cumplimiento de los requisitos es a cargo de las autoridades sanitarias extranjeras.

De esta manera, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Clasificación los funcionarios del SENASICA únicamente deberán verificar que se cumple con el listado, inspeccionar visualmente las papas (lo cual no es suficiente para detectar plagas microscópicas) y revisar que se cuenta con un certificado fitosanitario emitido por la autoridad extranjera. Régimen excepcional y distinto a todas las demás mercancías cuya importación se encuentra regulada.

Por lo anterior, la parte quejosa señala **que no hay finalidad objetiva alguna detrás del régimen creado** por las autoridades responsables.

Racionalidad de la Distinción.

Sigue diciendo que no existe racionalidad de la distinción en las disposiciones reclamadas, esto ya que al no perseguir la distinción un objetivo legítimo o válido no puede existir racionalidad alguna detrás del establecimiento de las medidas para la importación, salvo un capricho del Ejecutivo Federal para cumplir con sus

obligaciones comerciales con los Estados Unidos de América.

Igualmente precisa que el Acuerdo de Clasificación es completamente incongruente en sí mismo, puesto que en sus Considerandos establece que son necesarias las modificaciones ya que la papa puede representar un riesgo de introducción y propagación de plagas cuarentenarias, y en sus modificaciones establece un régimen laxo y específico que se encuentra lejos del objetivo buscado. De esta manera, se acredita que no existe razón válida alguna para sostener que las medidas establecidas en el Reglamento de Sanidad Vegetal son adecuadas y se justifica su emisión sin contemplar el procedimiento establecido por la Ley Federal de Sanidad Vegetal. Específicamente en el sentido de emitir disposiciones a la importación sin que las mismas se encuentren sustentadas en evidencia científica alguna, ni en el Análisis de Riesgo de Plagas.

Proporcionalidad de la distinción.

Proporcionalidad de la distinción significa que la medida aplicada por el legislador guarde una relación razonable con el fin que procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar los perjuicios ocasionados por un trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. No existe fin de la norma, puesto que no se justifica de manera alguna el establecimiento de ciertas medidas de mitigación sin encontrarse sustentadas en evidencia científica ni en el ARP. Las medidas no son adecuadas para proteger la sanidad de los vegetales y la sanidad del campo mexicano, la producción de papa y del resto de los cultivos que se ven afectados por las plagas de papa. Tampoco existe razonabilidad detrás de la misma, al no

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

atender a un objetivo constitucional legítimo sino a un mero acuerdo comercial con los Estados Unidos de América y, por supuesto tampoco existe proporcionalidad en la medida, ya que se está afectando al campo mexicano, a productores de diversos productos, a jornaleros y trabajadores del campo y toda una rama de la producción nacional para el beneficio de un gobierno extranjero y los intereses económicos de unos pocos.

Por las razones anteriores, señalan los quejosos que resulta injustificada la emisión del Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal y las modificaciones realizadas por el Acuerdo de Clasificación y un atropello a sus derechos fundamentales pues se establece un régimen específico en su contra.

En el tercer concepto de violación, el artículo 54, primer párrafo, del Reglamento de Sanidad Vegetal es violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución y al principio de jerarquía de ley al contravenir lo dispuesto por los artículos 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal. Lo anterior, ya que dicha disposición reglamentaria incumple con el contenido de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y permite que se establezcan requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas (en nuestro caso papa fresca para consumo) sin cumplir con evidencia científica, aún y cuando la Ley Federal de Sanidad Vegetal lo establece como un requisitos *sine qua non.* Con ello, el Reglamento de Sanidad Vegetal, va más allá de las facultades reglamentarias con la que goza el Ejecutivo Federal establecidas en el artículo 89, fracción I Constitucional, contradice la Ley Federal de Sanidad Vegetal e invade facultades que corresponden en exclusiva al legislativo, como es la modificación o reforma de las disposiciones legales.

El principio de jerarquía normativa consiste en que la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto significa, que los límites de dicha facultad son las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan. De esta manera, ningún reglamento puede imponer distintos supuestos o modificar los supuestos legales. En el caso en concreto, el primer párrafo del artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal infringe el principio de jerarquía normativa al modificar los requisitos que establece la Ley Federal de Sanidad Vegetal como necesarios para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas. Se reitera que de conformidad con las disposiciones anteriores, es un requisito *sine qua non* que las medidas de mitigación de riesgo sean establecidas basadas en evidencia científica.

Como se puede apreciar de la simple lectura de la disposición transcrita el artículo reglamentario en mención quita la obligación que las medidas de mitigación se encuentren sustentadas necesariamente en evidencia científica cuando existan recomendaciones internacionales. Esto es, el Reglamento en completa contradicción con la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece que no será necesario que las medidas de mitigación se encuentren basadas en evidencia científica cuando existan recomendaciones internacionales (sin que tampoco se defina que son éstas). El artículo 20, fracción I, de la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece claramente la obligatoriedad de basar las medidas de mitigación en evidencia científica sin que las recomendaciones internacionales puedan sustituirla de ninguna manera. Sustitución que en violación al principio de jerarquía normativa permite el primer párrafo del artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En el cuarto concepto de violación, señala que las medidas para la importación de papa establecidas en el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal contravienen los artículos 1, 2, 3, 19 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 1, 5 y 91 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y 712 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que viola el derecho fundamental de legalidad previsto por los artículos 14 *y* 16 Constitucional. Lo anterior es así ya que las autoridades responsables, al emitir el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal y establecer ciertas medidas para la importación de papa (sin que se pueda decir que las mismas son medidas de mitigación al no encontrarse sustentadas en evidencia científica), indebidamente ignora el contenido y las medidas establecidas por el Análisis de Riesgo de Plagas, documento realizado por la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación conforme a la evidencia científica actual, situación que resulta contraria a las obligaciones establecidas para dichas autoridades de conformidad con los artículos 1**,** 2, 3, 19 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 1 5 y 91 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y 712 del Tratado de Libre Comercio. De esta manera, las autoridades responsables al emitir medidas para la importación de papa fresca para consumo y procesamiento a territorio nacional incumplen con su mandato constitucional y legal e proteger la sanidad vegetal y al establecer medidas que ponen en riesgo el campo mexicano derivado del alto riesgo de introducción y propagación de plagas cuarentenarias violan los derechos fundamentales a un medio ambiente, salud y alimentación.

Ahora bien, para tener por cumplida cabalmente la doble función de la motivación, como base de la seguridad

jurídica y como control administrativo, es menester valorar los niveles o grados de motivación -a saber: omitida, incongruente, insuficiente o indebida-o Por lo tanto, no es suficiente para satisfacer la obligación de motivar los actos la simple o mera exteriorización del silogismo estructurado sobre los motivos o circunstancias concretas del caso, el supuesto de la norma y la conclusión resolutiva; sino que es necesario agregar la justificación objetiva del acto en cuanto debida interpretación del derecho y cualificación de los hechos, **además de acreditar que** es **la solución idónea para la satisfacción del interés público que pretende atender el acto.**

Resulta claro que las autoridades responsables al momento de emitir los requisitos para la importación de papa a territorio nacional en el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, se encontraban obligadas a tomar en cuenta tanto la evidencia científica como el análisis de riesgos que para tal efecto emita la autoridad. **Situación que en el caso en concreto no ocurre** ya que el Ejecutivo Federal a través de una norma transitoria establece medidas que permiten soportar la importación de papa fresca a México, sin que las mismas se encuentren sustentadas en evidencia científica, ni en el Análisis de Riegos de Plaga, realizado por la SAGARPA y el SENASICA. Peor aún, con el transitorio en comento, de maneras inconstitucional e indebida, el Ejecutivo Federal permite un régimen de excepción injustificado en completa contravención del sector productivo de papa y en contravención de los diversos productos afectados por las plagas de papa.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Ahora bien, en el caso en concreto y tomando en consideración lo anterior, se afirma que los actos reclamados, específicamente el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, resultan

violatorios del principio de legalidad pues como se señaló en el capítulo de antecedentes del presente escrito de demanda, sin fundar ni motivar su resolución, las autoridades responsables se apartan de las medidas de mitigación establecidas por el Análisis de Riesgo de Plagas -mismo que es necesario reiterar fue expedido con base en evidencia científica- e indebida e ilegalmente determinan una nueva serie de medidas de mitigación que no otorgan la protección adecuada al campo mexicano y no mitigan, ni eliminan el riesgo de propagación de plagas cuarentenarias en papa además de no encontrarse soportadas por evidencia científica alguna.

Para acreditar la ilegalidad anterior, basta hacer un comparativo de las consideraciones y de las medidas de mitigación de riesgo establecidas, por un lado, por el Análisis de Riesgo de Plagas, por otro lado, el Acuerdo de Mitigación y el propio Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal para demostrar que son los mismos e indebidos requisitos y que en el Reglamento se dejaron de observar las medidas idóneas y adecuadas para mitigar a las plagas de riesgo alto.

Asimismo, expresa que el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, se desprenden diversas omisiones graves en las medidas señaladas, en comparación con las medidas establecidas en el Análisis de Riesgo de Plagas:

- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo no están sustentadas en evidencias científicas como lo requiere la Ley Federal de Sanidad Vegetal y las normas internacionales y no hacen una distinción entre los niveles de riesgo alto, medio y bajo de las plagas cuarentenarias.

- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo no incluyen medidas fitosanitarias para las 63 plagas cuarentenarias de riesgo alto reconocidas en el Análisis de Riesgo de Plagas como no existentes en México. Lo que tiene como consecuencia que estas plagas de riesgo grave puedan ser introducidas al país cumpliendo con requisitos laxos y sin ningún sustento científico;

- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo son las que el Análisis de Riesgo de Plagas establece exclusivamente para plagas cuarentenarias de riesgo medio, es decir, sin evidencia científica alguna se eliminan las medidas consideradas por el Análisis de Riesgo de Plagas para las plagas cuarentenarias de riesgo alto, consistentes en: **(i)** los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por México; o **(ii)** los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a la dosis que demuestre ser efectiva, y **(iii)** para el caso específico de las plagas *Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodiy* pvyN, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para la papa de origen nacional.
- Se eliminó el requisito de cepillado de las papas lavadas y que las instalaciones en donde sea llevado a cabo este proceso sean aprobadas por la SAGARPA.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

- Se eliminaron las facultades de la SAGARPA para verificar el cumplimiento de los requisitos en el país de origen en cualquier momento, sólo se dejan a salvo durante la primera temporada de importación.
- En cuanto a la aplicación de un inhibidor de germinación, se eliminaron requisitos de: **(i)** contar con un registro sanitario vigente en México; **(ii)** la demostración de la efectividad del producto, y **(iii)** que el tratamiento sea realizado por empresas aprobadas por la SAGARPA en instalaciones acondicionadas para este fin.
- Se eliminó el requisito para que los envíos de papa sean ingresados únicamente por los puntos determinados por la SAGARPA, permitiendo que los envíos de papa puedan ser ingresados en cualquier punto, aún y cuando la SAGARPA no cuente con el personal o infraestructura para la inspección adecuada.
- No se señalan ni se presentan las evidencias científicas como lo manda la Ley Federal de Sanidad Vegetal y normas internacionales para acreditar que las medidas de mitigación consistentes en: el tratamiento para inhibir la germinación; el contenido máximo de bolsas de 9.09 kg y que sólo se permitirá la importación a municipios con más de 100,000 personas, son adecuadas para mitigar el riesgo fitosanitario por la papa importada, así como tampoco se señala el procedimiento que utilizará el Gobierno Mexicano para asegurar que las papas importadas no serán cambiadas de bolsas o vendidas a granel una vez importadas

y que no saldrían de los municipios con más de 100,000 habitantes.

- No se señalan ni se presentan las evidencias científicas como lo manda la Ley Federal de Sanidad Vegetal y normas internacionales para establecer medidas aún más laxas para la importación de **papas frescas para procesamiento,** para determinar que en estos casos los cargamentos: no requieren estar en bolsas de 9.09 kg; que los envíos no requieren de tratamiento inhibidor de germinación y que los envíos no requieren ser lavados, pero sí libres de suelo; tampoco no se señala el procedimiento y condiciones que utilizará el Gobierno de México para asegurar que este tipo de papas no representan riesgo fitosanitario y que serían procesadas al 100% en una instalación controlada en donde se asegure que no hay fugas del producto, plagas, suelo o desechos del procesamiento.
- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo carecen de soporte científico además de no estar apegadas a las medidas señaladas por el Análisis de Riesgo de Plagas.

Todas estas violaciones, así como la manera en la que las medidas de mitigación que establece el Reglamento de Sanidad Vegetal son insuficientes para garantizar un nivel adecuado de sanidad vegetal. Asimismo conviene mencionar que, a pesar que como se ha indicado a lo largo del presente concepto, dicha medidas son violatorias del derecho fundamental de legalidad al ser abierta y notoriamente contrarios a las

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

obligaciones del Estado Mexicano establecidas por la Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; todas estas omisiones o modificaciones son extremadamente graves para el sector agrícola mexicano pues contravienen los derechos fundamentales a un medio ambiente, a la salud y a una alimentación adecuados y pone en riesgo este sector estratégico y prioritario para la economía mexicana, al no establecer las medidas adecuadas para garantizar la sanidad del campo mexicano y, peor aún, sin tomar en consideración el Análisis de Riesgo de Plagas emitido por la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y al alejarse de la política pública que requiere que las medidas mismas se encuentren dirigidas a evitar la propagación de plagas cuarentenarias. Lo cual constituye una violación al marco jurídico en materia de sanidad vegetal, como se señaló en el concepto primero anterior.

En el Quinto concepto de violación expone que el procedimiento establecido por el Artículo Noveno Transitorio para determinar las plagas cuarentenarias que afectan el campo mexicano para la importación de papa es violatorio de la soberanía nacional establecida por los artículos 39, 40 y 41[6] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Refiere primeramente la definición de “soberanía”, que etimológicamente significa “cualidad de soberano”, así

---

[6] “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.
Artículo 41.- El pueblo ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal…”

como "autoridad suprema del poder público", "alteza o excelencia no superada en cualquier orden inmaterial", mientras que por "soberanía nacional" se entiende la que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos. La acepción etimológica implica, como contenido ideológico, que la soberanía es el poder que está por encima de todos, sin admitir limitaciones o determinaciones jurídicas extrínseca. Se trata de un poder que se distingue por ser soberano. Es decir, la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue con su presencia de cualquier otro poder social.

Agrega a lo anterior el concepto de soberanía como derecho fundamental, teoría que estable que los Estados cuentas con ciertos derechos que deben ser respetados en favor de la comunidad internacional. Como derechos fundamentales de los Estados pueden señalarse la independencia, la igualdad jurídica, la conservación, la no intervención y el respeto. Respecto al tema de independencia refieren que cada estado decide autónomamente sus asuntos internos y externos en el marco del derecho internacional, es decir, la independencia no es respecto de este derecho, sino del poder de mando de otro Estado o de un organismo internacional. Un estado independiente es el que no se subordina a las normas jurídicas internas ni a los mandatos de otro país, ni reconoce en su territorio las sentencias extranjeras mientras sus propias autoridades no las homologuen. Este derecho fundamental a la independencia jurídica equivale a la soberanía.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, aduce el concepto de soberanía alimenticia, propuesto por el movimiento social mundial de campesinos y agricultores familiares, vía campesina, en los siguientes términos: *"La soberanía alimentaria es el*

derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes [y] a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del "dumping". Aducen que el concepto de soberanía alimentaria afirma que cada país deber tener derecho a determinar su grado de autodependencia en cuanto a la producción nacional de alimentos básicos.

Sigue diciendo que el derecho a la alimentación significa que los Estados, especialmente aquéllos que han suscrito tratados internacionales en la materia, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Protocolo de San José, están obligados legalmente a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación cuando han ratificado el Pacto Internacional. Y están obligados a buscar la mejor manera de garantizar la seguridad alimentaria a toda su población.

Refiere que el principio de soberanía nacional y el concepto de soberanía alimentaria, en el caso en concreto se ve violentado por el establecimiento de un régimen de excepción para la importación de papa que no cuenta con justificación en el marco constitucional y fuera del procedimiento establecido por la Ley Federal de Sanidad Vegetal y por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), es decir, sin elaborar un Análisis de Riesgo de Plagas y sin que de manera soberana sea el Estado mexicano el que establezca cuáles son las plagas que se deben reglamentar en su territorio. En otras palabras al permitir que una negociación comercial con un país extranjero tenga mayor peso que la sanidad vegetal y

la decisión soberana de proteger los campos de cultivo mexicanos.

Sigue diciendo que es responsabilidad y facultad de cada Estado determinar de manera soberana el listado de plagas reglamentadas en su territorio y las medidas específicas a la importación que consideren, siempre y cuando las mismas se encuentren justificadas. La disposición en mención no señala ni establece la facultad para que el listado de plagas cuarentenarias -como pretende indebidamente el Reglamento- sea determinado de manera conjunta con otro país. Asimismo, sirve para demostrar la violación a la soberanía nacional lo establecido por la Carta de Intención respecto a la importación al territorio mexicano de papa fresca para consumo proveniente de los Estados Unidos de América suscrita junto con el USDA, en la cual se puede evidenciar que los continuos procedimientos del Gobierno mexicano para establecer medidas para permitir la importación de papa son consecuencia de un acuerdo bilateral para facilitar el comercio de papa fresca sin respetar la sanidad e inocuidad nacional.

De esta manera, de la Carta de Intención acordada entre la Secretaría de Economía, el SENASICA y el USDA *(United States Department of Agricu/ture);* y cuya fecha de suscripción fue el día 6 de junio de 2012, se puede apreciar que las medidas de mitigación acordadas por las anteriores autoridades, no corresponden a las medidas establecidas por el Análisis de Riesgo de Plagas, realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y sin embargo las mismas coinciden con las medidas que se establecieron en su momento en el Acuerdo de Mitigación y ahora en el Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, lo que hace concluir que dichas medidas de mitigación fueron

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

acordadas de manera extralegal y de forma deliberada en atención a los intereses económicos de los Estados Unidos de América y en completa violación a la soberanía nacional y soberanía alimentaria del Estado mexicano. Lo cual conlleva a concluir que las medidas que las autoridades responsables insisten en establecer para la importación de papa no siguieron el procedimiento establecido para ello conforme a Ley Federal de Sanidad Vegetal, y por lo tanto carecen de un sustento científico y fueron realizada a modo y por solicitud expresa de parte del Gobierno de los Estados Unidos de América en contravención a las disposiciones constitucionales y legales en materia de sanidad vegetal, a la soberanía nacional y en perjuicio de un área estratégica y prioritaria para la economía nacional como lo es la agricultura.

De los anteriores documentos, señala la quejosa que resulta patente la violación a la soberanía nacional y alimentaria, ya que las autoridades responsables con el objeto de obtener un asiento en las rondas para la celebración del TPP, renuncia a su soberanía interna para emitir las medidas de mitigación de riesgos fitosanitarios y pasa completamente por alto sus obligaciones conforme a la Constitución, Tratados Internacionales y la Ley Federal de Sanidad Vegetal; poniendo en consecuente riesgo a la sanidad y al campo mexicano y en su lugar emite una serie de medidas -que como se ha reiterado *ad nauseam* carecen de un soporte científico para su emisión- dictadas a la medida de los intereses comerciales y políticos de los Estados Unidos.

En el **Sexto concepto de violación** señala que el artículo noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, es violatorio de la obligación del estado Mexicano de adecuar el derecho interno a los derechos fundamentales reconocidos por los Tratados

Internacionales establecidos por los artículos 1 y 2 del Protocolo de San Salvador, en estrecha relación con los diversos 10, 11 y 12 del mismo protocolo que regulan los derechos fundamentales a un medio ambiente, salud y alimentación adecuados, ya que la emisión del Artículo Noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal el estado Mexicano a través de las autoridades responsables al crear una norma general que contraviene los derechos fundamentales incumplió con dichos artículos.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Aduce la moaral quejosa toda persona tiene derecho a que se respete:

• Su derecho a la alimentación (artículos 4 Constitucional, 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 12 del Protocolo de San Salvador), lo cual implica que:

- Esté libre de riesgos sanitarios;
- Sea adecuado en calidad y cantidad, sin sustancias nocivas, y,
- El Estado no adopte medidas que impidan el acceso a una alimentación no adecuada y vele por que los particulares no priven a otros del acceso a dicha alimentación.

• Su derecho al medio ambiente (artículos 4 Constitucional, 12 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 11 del Protocolo de San Salvador), lo cual implica que:

- Toda autoridad tiene la obligación de proteger dicho derecho;
- Se puede exigir su cumplimiento ante tribunales, y
- La existencia de medidas sanitarias y fitosanitarias, las cuales pueden

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

implicar barreras a la importación de alimentos.

• Su derecho a la salud (artículos 4 constitucional y 12 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), lo cual implica que:

- El acceso a alimentos aptos para el consumo y un medio ambiente salubre

En el Séptimo concepto de violación señala que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal y las omisiones de las autoridades responsables de llamar a los sectores productivos al procedimiento de revisión de las disposiciones y medidas para la importación de papa vulnera el derecho de la quejosa de seguridad jurídica y al desarrollo debido de su objeto.

Asimismo, expone las omisiones en las que incurre la autoridad y el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal:

I) La omisión de establecer medidas transitorias específicas e idóneas para la prevención de introducción de plagas cuarentenarias a través de la papa fresca importada a territorio nacional de cualquier país de procedencia;

II) La omisión de establecer medidas transitorias específicas e idóneas para la prevención de introducción de papa importada a territorio nacional contaminada con plagas cuarentenarias de cualquier país de procedencia;

III) La omisión de establecer medidas específicas e idóneas para proteger los campos de cultivo de papa en el territorio nacional de la contaminación de plagas cuarentenarias existentes en diversos países;

IV) La revisión de las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional;

V) La omisión de tomar en consideración evidencia científica para la revisión de las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional;

VI) la omisión de llamar a los sectores y productores involucrados en el sector e interesados a una consulta pública para la revisión de las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional y la emisión de una nueva disposición, norma o acuerdo de cualquier tipo para tal efecto, dejan en un estado de indefensión e inseguridad jurídica a la quejosa, ya que a pesar de encontrarse obligado a ello, las autoridades responsables no llevan a cabo un procedimiento de consulta, ni son transparentes en la emisión de una nueva norma de carácter general;

VI) La omisión de concluir la revisión de diversas normas relativas a las medidas fitosanitarias para la importación de tubérculo de papa con anterioridad a la emisión del Acuerdo de Abrogación, con el objeto de determinar si era necesario abrogar el Acuerdo de Mitigación o si era necesario establecer medidas adicionales,

VII) La omisión de elaborar o acopiar evidencia científica para la revisión de las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional, contravienen el principio de legalidad y seguridad jurídica.

Igualmente aduce que con lo anterior también se demuestra que el refrendo del Reglamento de Sanidad Vegetal por parte del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ya que a pesar de ser dicho Secretario el funcionario que conoce el procedimiento adecuado para la emisión de medidas de mitigación de riesgo convalida la emisión del Reglamento

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de Sanidad Vegetal por parte del Ejecutivo Federal en claro incumplimiento de sus facultades constitucionales y legales. Con lo cual, se convierte en coparticipe y en sujeto de responsabilidad política y administrativa en caso de demostrarse la violación a las disposiciones constitucionales y legales aludidas.

SÉPTIMO. Ahora bien, y dada la importancia del juicio de amparo **, en el que se reclamó el "*ACUERDO por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos"* y que fue analizado en sentencia de tres de junio de dos mil dieciséis y el diverso juicio de amparo ** en el que se reclamó el "REGLAMENTO DE SANIDAD VEGETAL, específicamente sus artículos 54, 55 y Noveno Transitorio, *por los que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos"* y que fue analizado en sentencia de treinta y uno de julio de dos mil diecisiete; mismas que guardan una estrecha relación al referirse el tema de constitucionalidad analizado se traen a colación, en virtud de que dichos juicios se promovieron en este juzgado y se consideran un hecho notorio para el suscrito Juzgador en virtud de la gama de probanzas que fueron desahogadas. Sentencias que como se dijo, versan sobre el tema que se analiza en el presente juicio, y cuyos razonamientos se invocan en lo conducente, para dar mayor fuerza argumentativa al presente asunto, ya que en la resolución del diverso ** del índide de este juzgado, también se invocó como hecho notorio el expediente **, ya señaldado, la cual en lo que interesa dice testualemnte lo siguiente:

"…**QUINTO**… Ahora bien, antes de entrar al análisis de la Constitucionalidad de los actos reclamados, resulta indispensable justificar que las medidas contenidas en los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento de la

Ley Federal de Sanidad Vegetal, son las mismas que se establecieron en el acuerdo de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014, lo anterior en virtud de que el acuerdo de mitigación fue derogado al ser totalmente inoperante para mitigar la dispersión de plagas; por tanto, es evidente que si el reglamento impugnado es una copia del acuerdo de marras, entonces la reiteración de las medidas solo llevará al fracaso de las acciones tomadas por las autoridades responsables para cumplir con las obligación Constitucional que les fue encomendado, a saber, velar por la integridad del suelo patrio.

Para tal efecto, es necesario establecer con claridad las modificaciones que sufrieron las normas dictadas con anterioridad a las impugnadas en este juicio de amparo, como lo es, la Norma Oficial Mexicana por la que se establecía la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa (NOM-012-FITO-1996), la cual textualmente dice:

“NOM-012-FITO-1996
NORMA OFICIAL MEXICANA, POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCION DE PLAGAS DE LA PAPA.

ROBERTO ZAVALA ECHAVARRIA, Director General Jurídico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con fundamento en los artículos 1o., 2o., 3o., 6o, 7o. fracciones XIII, XVIII, 19 fracciones I inciso e) y IV, 24, 25, 30, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58 y 60 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 38 fracción II, 40, 41, 43 y 47 fracción IV de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 35 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y

CONSIDERANDO

Que existen en el mundo diversas plagas cuarentenarias que dañan al cultivo de la papa, las que en su mayoría no están presentes en México o están limitadas a pequeñas regiones del país y en cualquier parte de la planta de papa, principalmente los tubérculos que son capaces de diseminar problemas fitosanitarios.

Que la mayoría de las plagas asociadas a la papa son capaces de afectar a otros cultivos de la familia Solanaceae, tales como tomate, chile, berenjena, tabaco y otras familias botánicas.

Que debido a que la mayoría de los problemas fitosanitarios de la papa son difíciles de detectar en la semillatubérculo durante las inspecciones en el punto de Inspección Fitosanitaria Internacional, es necesario establecer medidas fitosanitarias que regulen su importación, así como los de sus productos y subproductos, para prevenir la introducción, diseminación y establecimiento de plagas cuarentenarias que la afectan.

Que para alcanzar los objetivos señalados en los párrafos anteriores, con fecha 29 de agosto de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1995, denominada, "por la que se establece la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa", iniciando con ello el trámite a que se refieren los artículos 45,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

46 y 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; razón por la que con fecha 29 de enero del año en curso, se publicaron las respuestas a los comentarios recibidos en relación a dicho proyecto.

Que en virtud del resultado del procedimiento legal antes indicado, fueron modificados los diversos puntos que resultaron procedentes y por lo cual, se expide la presente Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996, POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCION DE PLAGAS DE LA PAPA.

INDICE

1. OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACION
2. REFERENCIAS
3. DEFINICIONES
4. ESPECIFICACIONES
5. OBSERVANCIA DE LA NORMA
6. SANCIONES
7. BIBLIOGRAFIA
8. CONCORDANCIA CON OTRAS NORMAS INTERNACIONALES
9. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1. Objetivo y campo de aplicación

Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto prevenir la introducción al territorio mexicano de plagas cuarentenarias de la papa, mediante el establecimiento de regulaciones y medidas fitosanitarias para su importación, siendo aplicable a las plantas, sus partes y órganos de papa, así como sus envases y empaques.

2. Referencias

Para la correcta aplicación de esta Norma es necesario consultar las siguientes normas oficiales mexicanas:

Norma Oficial Mexicana (con carácter de emergencia) NOM-EM-007-FITO-1994, Requisitos fitosanitarios para la importación de material propagativo.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1994.

Norma Oficial Mexicana (con carácter de emergencia) NOM-EM-006-FITO-1994, Requisitos generales que deberán cumplir los vegetales, sus productos y subproductos que se pretendan importar cuando éstos, no estén establecidos en una Norma Oficial específica.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1994.

3. Definiciones

Para los efectos de esta Norma se entiende por:

3.1. Cuarentenas: Restricciones a la movilización de mercancías que se establecen en normas oficiales, con el propósito de prevenir o retardar la introducción de plagas de la papa en áreas donde no se sabe que existan. Por sus objetivos podrán ser exteriores, si previenen la introducción y presencia de plagas exóticas, o interiores, si retardan la propagación, controlan o erradican cualquier plaga que se haya introducido.

3.2. Cuarentena absoluta: Es aquella que establece prohibición para la introducción de los vegetales y materiales cuarentenarios, a excepción de los casos previstos en la misma cuarentena.

3.3. Cuarentena parcial: Es aquella en que los vegetales y materiales podrán introducirse sólo mediante la aplicación de algún tratamiento con que pueda eliminarse el riesgo de introducción de la plaga.

3.4. Plántula In vitro: Material vegetal que se desarrolla en un medio de cultivo nutrimental bajo condiciones de asepsia.

3.5. Microtubérculo: Tubérculos obtenidos bajo condiciones controladas de laboratorio que provienen de plantas o meristemos

cultivados In vitro y que servirán para multiplicar el material germoplásmico básico.

3.6. Minitubérculo: Tubérculos producidos bajo condiciones de invernadero y que provienen de microtubérculos o plántulas in-vitro, que alcanzan un tamaño adecuado.

3.7. Papa: Planta perteneciente a la familia botánica de las Solanáceas de nombre científico Solanum tuberosum L.

3.8. Plaga: Forma de vida vegetal o animal o agente patogénico, dañino o potencialmente dañino a los vegetales.

3.9. Plaga cuarentenaria: Plaga de importancia reconocida o potencial para un país o área, la cual no está presente, o que estándolo, no se encuentra ampliamente distribuida y está bajo control oficial.

3.10. Rechazo: Acto por el cual, la Secretaría no permite el ingreso de un producto vegetal que no cumple con las condiciones fitosanitarias establecidas.

3.11. Requisito fitosanitario: Condiciones fitosanitarias requeridas para permitir el ingreso y movilización de vegetales, sus productos y subproductos, las cuales fueron determinadas mediante análisis de riesgos.

3.12. Secretaría: La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

3.13. Semilla botánica o verdadera: Es aquella que se obtiene de un fruto después de la fecundación de la flor.

3.14. Semilla-tubérculo: Tallo subterráneo de Solanum tuberosum utilizado para siembra.

3.15. Tránsito internacional: Traslado o movimiento de productos de procedencia extranjera de una aduana de entrada a una de salida sin que tengan que abrirse los embarques y/o contenedores, o bajar parte o toda la mercancía en puntos intermedios del territorio nacional, por no ser el país de destino.

3.16. Tubérculo: Tallo subterráneo de Solanum tuberosum utilizado para consumo humano, animal o uso industrial.

4. Especificaciones

4.1. Productos de Cuarentena Absoluta.

Se prohíbe la introducción a los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito internacional por su territorio con destino a un tercer país, de papa para siembra (semilla tubérculo), excepto las provenientes de Canadá de acuerdo a lo señalado en el punto 4.2.

Se prohíbe la importación de papa para consumo, con excepción de la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá, únicamente con destino a la Franja Fronteriza Norte.

Los originarios y procedentes de los países afectados por la presencia de plagas cuarentenarias sujetas a esta Norma Oficial.

Lo anterior, debido a la amplia distribución de plagas cuarentenarias no presentes o limitadas a ciertas zonas productoras en México y que a continuación se señalan:

NOMBRE COMÚN	NOMBRE	DISTRIBUCIÓN
Nematodo dorado	CIENTÍFICO/ TÉCNICO Globodera rostochiensis	América: Canadá (Áreas cuarentenadas de la Provincia de Vancouver y New Found Land), Estados Unidos de América, República Argentina, República de Bolivia, República de Chile, República de Colombia, República del Ecuador,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

	República de Costa Rica, República de Panamá, República del Perú, República de Venezuela. África: República Argelina Democrática y Popular, República Árabe de Egipto, Islas Canarias, Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista, Reino de Marruecos, República de Túnez, República de Sudáfrica. Asia: República de la India, República Socialista Democrática de Sri Lanka, República Islámica de Pakistán, Japón, República Libanesa, Federación de Malasia, República de Filipinas, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, Confederación Suiza, República Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República Federal de Alemania, Reino de Dinamarca, Reino de España, República de Finlandia, Islas Feroe, República de Islandia, República Francesa, República Helénica, Guernsey, República de Hungría, República de Irlanda, República Italiana, Jersey, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, República Polaca, República Portuguesa, Reino de Suecia, República Federal de Yugoslavia, República de Austria, República de Bulgaria, República de Malta, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de

		Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia, Isla de Norfolk.
Nematodo agallador	Meloidogyne chitwoodii	Europa: Reino de los Países Bajos. América: Estados Unidos de América.
Nematodo agallador	Meloidogyne javanica	América: Jamaica.
Nematodo agallador	Meloidogyne exigua	América: República Dominicana, Martinica, República de Costa Rica, República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras, República Federativa de Brasil, República de Colombia, Guyana Francesa, República del Perú.
Nematodo enquistador	Globodera pallida	América: República Argentina, República del Perú, República de Bolivia, Canadá (Áreas cuarentenadas de la Provincia de New Found Land), República de Chile, República de Colombia, República del Ecuador, República de Venezuela. África: Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista, República de Túnez, República Argelina Democrática y Popular, Islas Canarias. Asia: República de la India, Japón, Federación de Malasia, República Islámica de Pakistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, República de Chipre, Reino de Dinamarca, Islas Feroe, Reino de España, República

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JU ON

		Francesa, República Federal de Alemania, República Helénica, Guernsey, República de Islandia, República de Irlanda, República Italiana, Jersey, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Reino de los Países Bajos, Reino de Noruega, República Portuguesa, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República Federal de Yugoslavia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Armenia, República de Belarús, República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Nematodo del tallo	Ditylenchus dipsaci	América: República Dominicana, República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, Canadá, República del Ecuador, República del Perú, Estados Unidos de América (Hawaii). África: República de Kenia, República de Sudáfrica, República Argelina Democrática y Popular. Asia: Estado de Israel, Japón, República de la India, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, Reino de Dinamarca, República Francesa, República de Hungría, Reino Unido de la

			Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Helénica, República Italiana (Sicilia), República Portuguesa, Reino de España, República Polaca, Reino de Suecia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia. Europa: República de Austria, Reino de Bélgica, República de papa Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República de Finlandia, Reino de España, República Francesa, República Federal de Alemania, República Helénica, República de Hungría, República de Irlanda, Jersey, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de los Países Bajos, República Polaca, Rumania, Reino de Suecia, Confederación Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Asia: República Popular de Bangladesh, República Islámica de Irán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. África: República de Sudáfrica. América: Canadá, Estados Unidos de
SECCIÓN AMPARO PRAL. 545/2017 MESA 3A	**Nematodo de la pudrición seca de la papa**	Ditylenchus destructor	

PODER JU ON

		América (Hawaii). África: República de Sudáfrica. América: Canadá, Estados Unidos de América. Asia: República de Uzbekistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Alemania, República de Irlanda, Reino de Noruega, Rumania, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Mancha de la	Oospora pustulans	
Verruga o roña negra de la papa	Synchitrium endobioticum	América: Canadá (Areas cuarentenadas de la Provincia de New Found Land), Estados Unidos de América, República de Bolivia, República de Chile, República del Perú, República Oriental del Uruguay, Islas Malvinas o Falkland. Asia: República Popular de China, República de la India, Reino de Nepal, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Uzbekistán. África: República de Sudáfrica. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República Federal de

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		Alemania, República Checa, República Eslovaca, República Francesa, República Italiana, República de Irlanda, Reino de Noruega, República Polaca, Rumania, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República de Finlandia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federal de Yugoslavia. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Carbón de la papa	Angiosorus solani	América: República de Panamá, República de Bolivia, República de Colombia, República del Ecuador, República del Perú, República de Venezuela.
Pudrición violeta suave de la raíz	Helicobasidium brebissonii	América: Canadá, Estados Unidos de América, República Argentina, República del Perú, Barbados, República Dominicana, República de Trinidad y Tobago, República de Colombia, República Oriental del Uruguay. Asia: República Popular de China, República Islámica de Irán, Japón, República de Filipinas, República Socialista de Viet Nam, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. África: República Argelina Democrática y Popular, República Popular Democrática de Etiopía, República de Kenya, República de Malawi, Reino de Marruecos, República de

		Sudáfrica, República Unida de Tanzania, República de Zambia, República de Zimbabwe. Europa: Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Federal de Alemania, República Helénica, República de Hungría, República de Irlanda, República Italiana, Reino de los Países Bajos, Reino de Noruega, República Polaca, Rumania, Reino de Suecia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República de Turquía. Oceanía: Commonwealth de Australia, Nueva Zelandia.
Gusano blanco de la papa	Premnotrypes latithora	América: República de Bolivia, República del Perú, República de Argentina, República de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Ecuador y República de Venezuela.
Gusano blanco de la papa	Premnotrypes sanfordi	América: República del Perú, República de Bolivia, República de Colombia, República del Ecuador y República de Venezuela.
Trips de la col	Thrips angusticeps	África: República Árabe de Egipto, Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista, Reino de Marruecos, Madeira, Islas Canarias. Asia: República Islámica de Irán,

		Estado de Israel, Islas Canarias, República de Uzbekistán, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán. Europa: República de Chipre, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República de Turquía.
Típula europea	Tipula paludosa	América: Canadá, Estados Unidos de América. Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino de Bélgica, República Checa, República Eslovaca, Reino de Dinamarca, República de Finlandia, República Francesa, República Federal de Alemania, República de Hungría, República Italiana, Reino de los Países Bajos, Reino de Noruega, República Polaca, Reino de Suecia, Confederación Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia.
Gusano blanco de la papa	Premnotrypes solani	América: República del Perú, República de Bolivia,

PODER JU ON

		República de Colombia, República de Ecuador y República de Venezuela.
Gorgojo de la papa	Premnotrypes vorax	América: República de Bolivia, República del Ecuador, República de Venezuela, República de Colombia y República de Perú.
Gorgojo de la papa o picudo tucumano	Rhigopsidius tucumanus	América: República Argentina, República de Bolivia, República de Chile.
Virosis	Virus Estriado del Tabaco	Europa: De manera generalizada. África: República de Sudáfrica. Asia: Japón. América: Canadá, Estados Unidos de América. Oceanía: Commonwealth de Australia.
Virosis	Tobacco Necrosis Virus/ Virus de la Necrosis del Tabaco	América: República de Suriname.
Virosis	Andean Potato Latent Virus/ Virus Latente Andino de la Papa	América: República de Bolivia, República Federativa del Brasil, República del Paraguay, República del Perú.
Virosis	Andean Potato Mottle Virus/ Virus Moteado Andino de la Papa	América: República Argentina, República de Chile, República del Perú, República Federativa de Brasil, República Oriental del Uruguay, República del Paraguay, República de Bolivia, República del Ecuador, República de Colombia, República de Venezuela, República Cooperativa de Guyana, República del Suriname, Guyana Francesa.
Virosis	Potato Deforming Mosaic Virus Mosaico Deformante de la Papa	América: República Argentina.
Viroide	Potato Spindle Tuber Viroid Viroide del Tubérculo Fusiforme de la Papa	África: República de Sudáfrica. Asia: República Popular de China, República de la

		India, Japón, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. América: Canadá, Estados Unidos de América. Europa: República Polaca, República de Turquía, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania.
Micoplasma	Stolbur de la papa MLO	Asia: República Libanesa, Reino de Arabia Saudita, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República Helénica, República Italiana, Rumania, Confederación Suiza, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República de Turquía. Oceanía: Commonwealth de Australia.
Virosis	Potato Virus T. Virus T de la Papa	América: República Federativa de Brasil, República del Perú.
Virosis	Potato Yellow Dwarf Virus Virus del Enanismo Amarillo de la Papa	América: Canadá, Estados Unidos de América.
Virosis	Potato Yellow Vein Virus Virus de la Vena Amarilla	América: República de Colombia, República de Ecuador,

PODER JU ON

		República de Venezuela.
Virosis	Potato Black Rinspot Nepovirus. Virus Rayado Andino Calicó de la Papa	América: República del Perú.
Virosis	Pea Streack Virus, Alfalfa Enation Strain Virus del Enanismo Rayado de la Alfalfa	África: República de Sudáfrica, República del Sudán. América: Canadá, Estados Unidos de América, República Argentina, República de Colombia, República del Perú. Asia: República Islámica de Irán, Estado de Israel, Japón, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: República de Bulgaria, Reino de Bélgica, República Checa, República Eslovaca, Reino de Dinamarca, República Federal de Alemania, República Helénica, República de Hungría, República Italiana, República Polaca, Reino de los Países Bajos, Rumania, Confederación Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Yugoslavia, República de Armenia, República de Belarús, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania. Oceanía: Commonwealth de Australia.
Virosis	Tomato Black Ring Virus/ Virus Anillo Negro del Tomate	Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino Unido de la Gran

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República de Albania, República Federal de Alemania, Principado de Andorra, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Helénica, República Italiana, República de Hungría, República de Irlanda, República de Islandia, Principado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Principado de Mónaco, Reino de Noruega, República Polaca, República Portuguesa, Rumania, Serenísima República de San Marino, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República de Turquía, República de Armenia, República de Belarús, República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Eslovenia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federativa de Yugoslavia.
Virosis	Tomato Spotted Will Virus Virus Marchitez Manchada del Tomate	África: Islas Canarias, República Democrática de Madagascar, República Islámica de Mauritania, República de Senegal, República de Sudáfrica, República de Uganda, República de Zimbabwe. América: Jamaica, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, República Argentina, República de Bolivia,

PODER JU ON

		República Federativa de Brasil, República de Chile, República Oriental del Uruguay, Canadá, Estados Unidos de América, República Cooperativa de Guyana. Asia: República de Afganistán, República Popular de China, República de la India, Japón, Reino de Nepal, República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Uzbekistán, Federación Rusa, República de Tayikistán, República de Turkmenistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República Federal de Alemania, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Polaca, República Helénica, República de Irlanda República Italiana, Reino de Noruega, República Portuguesa, Rumania, Reino de Suecia, Confederación Suiza. Oceanía: Commonwealth de Australia, Estado Independiente de Papua Nueva Guinea.
Virosis	Potato Virus Y Strain Y (C) Virus Y de la Papa Raza Clorótica	América: República de Bolivia, República de Venezuela. Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos,

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		República de Albania, República Federal de Alemania, Principado de Andorra, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Federada Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Helénica, República Italiana, República de Hungría, República de Irlanda, República de Islandia, Principiado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Principado de Mónaco, Reino de Noruega, República Polaca, República de Armenia, República de Belarús, República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Eslovenia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federativa de Yugoslavia.
Virosis	Potato Virus Y Strain Y (N) Virus Y de la Papa, Raza Necrótica	América: Estados Unidos de América, Canadá (sólo las provincias con presencia de la plaga), República Argentina, República de Perú, República de Bolivia, República de Venezuela. Asia: República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Reino de los Países Bajos, República de Albania, República Federal de Alemania, Principado de

		Andorra, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, República Federada Checa, República Eslovaca, República de Chipre, República de Finlandia, Reino de España, Reino de Dinamarca, República Francesa, República Helénica, República de Hungría, República de Irlanda, República de Islandia, Principado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Principado de Mónaco, Reino de Noruega, República Polaca, República Portuguesa, Rumania, Serenísima República de San Marino, Reino de Suecia, Confederación Suiza, República de Turquía, República de Armenia, República de Azerbaiyán, República de Bosnia y Herzegovina, República de Croacia, República de Eslovenia, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania, República Federal de Yugoslavia.
Pudrición bacteriana	Erwinia chrysanthemi	América: Estados Unidos de América. Europa: Reino de Dinamarca, República de Finlandia, República Francesa, República Helénica, República Italiana, República Polaca, Rumania, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
Pudrición anular del tubérculo de la papa	Corynebacterium sepedonicum	África: República Argelina Democrática y Popular. América: Estados Unidos de América y Canadá. Asia: Japón, República Popular Democrática de Corea,

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

		República de Corea, República de China (Taiwan), República de Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tayikistán, República de Turkmenistán, República de Uzbekistán. Europa: República de Finlandia, Reino de Dinamarca, Reino de Noruega, República Polaca, Reino de Suecia, República de Armenia, República de Azerbaiyán, República de Estonia, República de Georgia, República de Letonia, República de Lituania, República de Moldova, Federación Rusa, República de Ucrania.
Vaquita de la papa	Pseudomonas solanacearum raza 2	África: República de Sierra Leona, República Democrática Somalí. América: Estado de Grenada, República de Trinidad y Tobago, Belice, República de Costa Rica, República de Guatemala, República de Honduras, República de Nicaragua, República de El Salvador, República de Argentina, República de Colombia, República del Ecuador, República Cooperativa de Guyana, República del Perú, República del Paraguay, República de Suriname, República de Venezuela. Asia: República de la India, República Socialista Democrática de Sri Lanka, Federación de Malasia, República de Filipinas.
Vaquita de la papa	Pseudomonas solanacearum raza 3	América: República de Guatemala, República de El Salvador, República de Honduras, República de Nicaragua, Belice, República de Paraguay, República de Bolivia, República Federativa de Brasil, República de Colombia,

		República Dominicana, República del Ecuador, República Cooperativa de Guyana, República del Perú, República de Suriname, República Oriental del Uruguay, República de Venezuela, República de Haití, República de Costa Rica, República de Panamá y Estados Unidos de América. Europa: República Portuguesa, Reino de Suecia, República Helénica, República Federal de Yugoslavia, Federación Rusa.
Pierna negra	Erwinia carotovora pv atroseptica	América: Federación de San Cristóbal y Nevis.
Virosis	Beet Curly Top Virus	América: Canadá, Estados Unidos de América, República de Bolivia, República Argentina, República Federativa del Brasil, República Oriental del Uruguay y República de Costa Rica y Estado Libre y Asociado de Puerto Rico.

4.2. Productos de Cuarentena Parcial.

Microtubérculos, Minitubérculos, Plántulas in vitro, Semilla botánica y Semilla tubérculo exclusivamente la que provenga de las zonas de donde no se encuentran presentes las siguientes plagas cuarentenarias: Globodera pallida, Synchitrium endobioticum, Ditylenchus destructor, Ditylenchus dipsaci Raza papa y Virus Y de la Papa Raza Necrótica que son plagas A1 para México. Asimismo, Beet Curly Top Virus y Globodera rostochiensis que son plagas A2.

Para el caso específico del Virus Y de la Papa Raza Necrótica, se tomará una muestra de 400 tubérculos/lote de semilla de papa, para realizar las pruebas de laboratorio que permitan certificar la sanidad de la semilla de papa. Las muestras se tomarán en origen o en el punto de ingreso a México; el costo de muestreo y diagnóstico de la sanidad del material vegetal, será con cargo al importador o exportador.

Se prohíbe a toda persona física o moral, introducir cualquier cantidad de productos de cuarentena parcial, que no cumpla con las disposiciones fitosanitarias establecidas en este ordenamiento.

4.2.1. Lineamientos fitosanitarios para la importación de productos de cuarentena parcial.

La importación a los Estados Unidos Mexicanos de los productos de Cuarentena Parcial indicados en el punto anterior, se debe de ajustar al procedimiento establecido en la Norma

Oficial Mexicana NOM-006-FITO-1996, por la que se establecen los requisitos mínimos aplicables a situaciones generales que deberán cumplir los vegetales, sus productos y subproductos que se pretendan importar cuando éstos no estén establecidos en una Norma Oficial específica.

4.3 Disposiciones Generales

Ante el conocimiento de cambio de las condiciones fitosanitarias en un país exportador, la Secretaría debe publicar la Norma Oficial de Emergencia que establezca la prohibición de la importación o la modificación de los requisitos fitosanitarios.

Cuando se compruebe que los productos enunciados regulados en este punto no cumplen con las disposiciones fitosanitarias respectivas, la Secretaría ordenará su rechazo o su destrucción a costa del propietario o importador.

Como lo establece el artículo 55 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Secretaría aleatoriamente, podrá verificar o inspeccionar vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, embalajes, maquinaria, equipos e insumos fitosanitarios de importación con el objeto de comprobar el cumplimiento de esta Norma Oficial, estando facultada para suspender o revocar en cualquier tiempo y lugar y sin responsabilidad alguna, los certificados fitosanitarios que se hayan expedido y para aplicar las medidas fitosanitarias necesarias, cuando se detecte la existencia de algún riesgo fitosanitario superveniente.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

5. Observancia de la Norma

La verificación y certificación de esta Norma estará a cargo del personal oficial encargado de la inspección fitozoosanitaria en puertos, aeropuertos y fronteras; por lo cual, cuando se cumpla con lo establecido en este ordenamiento, los productos regulados se les expedirá el certificado fitosanitario de importación para su ingreso al territorio mexicano.

6. Sanciones

El incumplimiento a las disposiciones establecidas en la presente Norma, debe ser sancionado conforme a lo establecido en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

7. Bibliografía

Agrios, N. G. 1985. Fitopatología. Editorial Limusa. D. F. México 756 p.

Almanaque Mundial. 1994. Diccionario Geográfico. Editorial América. Edición Mexicana. México, D.F.

7 CFR Parts 300 to 399. Agriculture, January 1, 1994. United States Deparment of Agriculture.

Global Plant Quarantine Information System. FAO ver. 2. 1993.

NAPPO/FAO. 1991. Glossary of Phytosanitary Terms. NAPPO Secretariat. Ottawa, Ontario, Canada.

Hooker, W. J. Editor. 1990. Compendium of Potato Diseases. American Phytopathological society. 125 pp.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

8. Concordancia con otras Normas Internacionales

Esta Norma tiene concordancia con la Norma CFR 319.37 de los Estados Unidos de América.

9. Disposiciones Transitorias

La presente Norma Oficial Mexicana entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 8 de febrero de 1996.- El Director General Jurídico, Roberto Zavala Echavarría.- Rúbrica.

Fuente : Diario Oficial de la Federación **Fecha de publicación** :17 de Febrero de 2003.

MODIFICACION DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-012-FITO-1995, POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCIÓN DE PLAGAS DE LA PAPA.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

LILIA ISABEL OCHOA MUÑOZ, Coordinadora General Jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con fundamento en los artículos 35 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., 2o., 6o., 7o. fracciones XIII, XIV, XVIII y XIX y 19 fracción I inciso e) de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 44 y 46 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y 15 fracciones XXX y XXXI del Reglamento Interior vigente de esta dependencia, y

CONSIDERANDO

Que es facultad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, prevenir la introducción, establecimiento y dispersión de plagas que afecten a los vegetales, sus productos y subproductos, y agentes causales de problemas fitosanitarios, así como proponer la modificación o cancelación de normas oficiales mexicanas, cuando científicamente hayan variado los supuestos que regulan.

Que la importación de papa para consumo procedente de Estados Unidos y Canadá se realizaba conforme a los cupos establecidos por la Secretaría de Economía, los cuales ya no se otorgarán a partir de enero de 2003, al quedar el producto libre de arancel, de conformidad con los acuerdos establecidos en elmarco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Que con objeto de prevenir la introducción y establecimiento de plagas cuarentenarias a las áreas productoras de papa en México, actualmente se restringe la importación de papa para consumo procedente de Estados Unidos y Canadá a la Franja Fronteriza Norte.

Que debido a que la situación fitosanitaria del producto no se ha modificado, la restricción geográfica aplicable a la Franja Fronteriza Norte para la Importación de papa para consumo debe mantenerse.

Que en virtud de los fundamentos y razones antes mencionadas se expide la presente:

MODIFICACION DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-012-FITO-1995,
POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUARENTENA EXTERIOR PARA PREVENIR LA INTRODUCCION DE PLAGAS DE LA PAPA

Se modifica el segundo párrafo del punto 4.1 Productos de Cuarentena Absoluta, para quedar como sigue:

Se prohíbe la importación de papa para consumo, con excepción de la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá, únicamente con destino a la Franja Fronteriza Norte.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a cuatro de febrero de dos mil tres.- La Coordinadora General Jurídica de la

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Lilia Isabel Ochoa Muñoz**.- Rúbrica."

Así las cosas, basta la simple lectura de la norma transcrita con antelación, para advertir que en dicha Norma Oficial Mexicana **se prohibía la importación de papa fresca para consumo o para industria**, con excepción de la que provenga de Estados Unidos de América y Canadá, **únicamente con destino a la Franja Fronteriza Norte**, debido a que la mayoría de los problemas fitosanitarios de la papa son difíciles de detectar en la semilla tubérculo durante las inspecciones en el punto de Inspección Fitosanitaria Internacional, por ello era necesario establecer medidas fitosanitarias que regularan su importación, así como los de sus productos y subproductos, para prevenir la introducción, diseminación y establecimiento de plagas cuarentenarias que la afectan.

Posteriormente, el Director General de Normalización Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el siete de marzo de dos mil catorce emitió el "**Aviso de cancelación de la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996** por la que se estableció la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plaga de la papa", publicado en el Diario Oficial de la Federación, cancelación que se dijo bajo los siguientes motivos:

> *"…Que derivado del análisis de riesgo de plagas realizado por la Secretaría, se puede percibir que la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996, por la que se establece la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1996, así como su modificación del 17 de febrero de 2003, hoy día no está acorde con el cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia fitosanitaria, al establecer de facto una prohibición mediante una cuarentena exterior, sin tomar en consideración que existen medidas de mitigación de riesgo que pueden ser aplicadas a la papa proveniente de un determinado país, acorde con su condición fitosanitaria, que garanticen un nivel adecuado de protección fitosanitaria para México, mediante la aplicación de medidas de mitigación del riesgo determinadas como resultado del citado análisis de riesgo de plagas realizado por la Secretaría, con base a los lineamientos naciones e internacionales en la materia…"*

Seguido de la cancelación de la **Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996,** el diecinueve de marzo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ***"Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos"*** el cual textualmente señala:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“DOF: 19/03/2014

ACUERDO por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

ENRIQUE MARTINEZ Y MARTINEZ, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 35 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3o., 7o. fracciones XIII, XVIII, XIX, XX, XXI y XLI, 19 fracción I, incisos d), e) y l), III, IV, V, VIII, 23, 24, 26, 29, 30, 55, 60 y 65 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y 1, 2 letra D fracción VII; 5 fracción XXII y Octavo Transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación vigente, en correlación con el artículo 49 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2001, y

CONSIDERANDO

Que la sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables y prevenir la introducción y diseminación de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que presenten un riesgo fitosanitario, mediante la implementación de medidas fitosanitarias que aseguren el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y, en su caso, el análisis de riesgo de plagas;

Que la Ley Federal de Sanidad Vegetal señala que las medidas fitosanitarias se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación y que tendrán como finalidad entre otras, establecer los requisitos fitosanitarios y las especificaciones, criterios y procedimientos para controlar la movilización e importación de vegetales, sus productos y subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales y equipos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo fitosanitario;

Que la papa es una de las principales hortalizas que se producen en México y su cultivo es uno de los más importantes, sólo superado por maíz, fríjol, trigo y arroz, en el renglón alimenticio, económica y social para 77,800 familias del campo en nuestro país, para quienes constituye su fuente principal de empleo;

Que el cultivo de papa tiene una producción aproximada de 1,537,000 toneladas, que genera un valor de 11,622,047 (miles de pesos) y ocupa el sexto lugar en valor comercial del producto a nivel nacional (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, 2010). En nuestro país se dedican a la producción de este cultivo 8,700 productores, además de que se generan alrededor de 17,500 empleos directos, 51,600 empleos indirectos y 6.9 millones de jornales/año;

Que los resultados del Análisis de Riesgo de Plagas, mismo que en su momento se sometió a consulta pública sin que fuera objetado y que forma parte integral de este Acuerdo, se sujetó al artículo 5o. del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio, para la evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección fitosanitaria (OMC, 1994). Asimismo, dicho análisis se elaboró en consideración a las siguientes Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias: (1) NIMF 2: 2007, Directrices para el Análisis de Riesgo de Plagas; (2) NIMF 5: 2012, Glosario de términos fitosanitarios; (3) NIMF 8: 1998, Determinación del estatus de una plaga en un área; (4) NIMF 11: 2004, Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias, de la Convención Internacional de ProtecciónFitosanitaria (CIPF) de la FAO; así como en la regulación nacional que se ha elaborado en apego a esas Normas Internacionales;

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Que las disposiciones fitosanitarias previstas en el presente Acuerdo se han establecido conforme al principio de armonización enunciado en el Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio y con las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias emanadas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria;

Que el periodo de consulta pública sobre el proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a México, resultó en 100 comentarios al mismo, los cuales fueron motivo de una revisión conjunta por parte del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) y sectores vinculados al cultivo de papa.

Que la importación de tubérculos de papa destinados exclusivamente al consumo no representa riesgo fitosanitario. Sin embargo, queda abierta la consideración de que en México existe la práctica, por demás inapropiada, de utilizar dicho tubérculo como semilla, lo cual posibilita que se introduzcan plagas de alto riesgo que están ampliamente distribuidas en otros países y ausentes en México.

Que el 7 de febrero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal, el cual tiene por objeto dar a conocer el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías, reguladas por la Secretaría, en materia de sanidad vegetal, a que se refiere el artículo 23 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal;

Que el Acuerdo señalado en el párrafo anterior establece que los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría, que se den a conocer a través del "Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la importación", en lo sucesivo el "Módulo", son obligatorios para obtener el certificado fitosanitario para importación y deberán cumplirse por los importadores en el punto de entrada de la mercancía al país, en las Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria, previa verificación por parte del personal del SENASICA, con el fin de permitir su internación al país;

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Que en esta virtud es necesario prevenir la introducción y diseminación de plagas de la papa, que puedan afectar a éste y otros cultivos, tales como el tomate, chile y otras solanáceas a México, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS MEDIDAS DE MITIGACION DE RIESGO PARA LA IMPORTACION DE TUBERCULO DE PAPA A LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- *El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos. Con base en las condiciones fitosanitarias de donde proceda el producto, las medidas de mitigación previstas en el presente Acuerdo se podrán sujetar a su revisión técnica para su actualización cada cinco años o antes de ser necesario, considerando lo previsto en el Artículo 2 del presente Acuerdo.*

ARTICULO 2.- *Con base en el Análisis de Riesgo de Plagas realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con apego en la legislación nacional y en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF) No. 2, Marco para el Análisis de Riesgo de Plagas (CIPF, 2007) y la NIMF No. 11, Análisis de Riesgo de Plagas para Plagas Cuarentenarias (CIPF, 2004), Anexo del presente Acuerdo, se determinaron las plagas cuarentenarias para los Estados Unidos Mexicanos asociadas al tubérculo de papa (Solanum tuberosum). En el siguiente listado, se mencionan las plagas cuarentenarias categorizadas por nivel de riesgo y grupo taxonómico, usada como semilla.*

Plagas de riesgo alto

VIRUS (24):

Andean potato latent virus (APLV)
Andean potato mottle virus (APMoV)
Arracacha virus B strain oca (AVB-O)
Beet curly top virus (BCTV)
Potato aucuba mosaic virus (PAMV)
Potato black ringspot virus (PBRSV)
Potato deforming mosaic virus (PDMV)
Potato latent virus (PotLV)
Potato mop-top virus (PMTV)
Potato rough dwarf virus (PRDV)
Potato virus T (PVT)
Potato virus U (PVU)
Potato virus V (PVV)
Potato virus Y^c (PVYc)
Potato potyvirus Y^N (PVY^N)
Potato potyvirus Y^{NTN} (PVY^{NTN})
Potato yellow dwarf virus (PYDV)
Potato yellowing virus (PYV)
Potato yellow vein virus (PYVV)
Solanum apical leaf curl virus (SALCV)
Southern potato latent virus (SoPLV)
Tobacco necrosis virus (TNV)
Tomato black ring virus (TBRV)
Tomato yellow mosaic virus (ToYMV)

FITOPLASMAS (5):

Potato marginal flavescence (PMF)

Potato phillody (PP)
Potato purple-top roll phytoplasma (PTR)
Potato witches broom phytoplasma (PWB)
Potato stolbur (PS)
BACTERIAS (3):
Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus
Erwinia carotovora subsp. betavasculorum
Ralstonia solanacearum raza 3 biovar 2
HONGOS (7)
Fusarium coeruleum
Fusarium oxysporum f.sp. tuberosi
Phoma exigua var. foveata
Phytophthora erythroseptica
Polyscytalum pustulans
Rhizoctonia crocorum
Synchytrium endobioticum
NEMATODOS (9)
Ditylenchus destructor
Globodera pallida
Globodera rostochiensis
Meloidogyne chitwoodi
Meloidogyne fallax
Meloidogyne minor
Nacobbus bolivianus
Xiphinema brasiliense
Zygotylenchus guevarai
INSECTOS (15)
Agriotes lineatus
Agriotes obscurus
Agriotes sputator
Epitrix tuberis
Melanotus communis
Naupactus leucoloma
Ostrinia nubilalis
Premnotrypes latithorax
Premnotrypes sanfordi
Premnotrypes solani
Premnotrypes suturicallus
Premnotrypes vorax
Rhigopsidius tucumanus
Symmetrischema tangolias
Tecia solanivora
Plagas de riesgo medio
Hongos (1)
Phoma andigena
Nematodos (8)
Helicotylenchus pseudorobustus
Heterodera trifolii
Longidorus elongatus
Paratrichodorus minor
Paratrichodorus porosus
Paratrichodorus pachydermus
Trichodorus viruliferus
Xiphinema rivesi
Insectos (9)
Agrotis segetum
Agrotis tokionis
Conoderus falli
Ctenicera pruinina

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Delia florilega
Limonius californicus
Listroderes costirostris
Phlyctinus callosus
Tipula paludosa
Plagas de riesgo bajo
Moluscos (2)
Arion hortensis
Deroceras reticulatum

ARTICULO 3.- *Cuando se compruebe que el tubérculo de papa regulado en este Acuerdo no cumple con las medidas fitosanitarias respectivas conforme a lo establecido en su Capítulo II del presente Acuerdo y en el plan de trabajo correspondiente que se publicará en la página Institucional para consulta del público, la Secretaría ordenará su retorno o destrucción a costa del propietario o importador.*

ARTICULO 4.- *Estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en el presente Acuerdo, las personas físicas y morales que importen tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.*

ARTICULO 5.- *El ingreso a territorio mexicano de cualquier cantidad de tubérculo de papa, de cualquier parte del mundo, por su potencial de diseminación de las plagas cuarentenarias especificadas en el artículo 2 del presente Acuerdo, deberá cumplir con las medidas fitosanitarias de mitigación de riesgo establecidas en este Acuerdo. Estas medidas de mitigación y sus especificaciones por país de origen y/o procedencia estarán disponibles en el "Módulo de requisitos fitosanitarios para la importación" para consulta pública en el dominio www.senasica.gob.mx.*

ARTICULO 6.- *Cualquier solicitud de acceso al territorio de los Estados Unidos Mexicanos de plantas de la papa y sus partes, micro tubérculos, mini tubérculos, plántulas in vitro, semilla botánica, semilla tubérculo de papa, las medidas fitosanitarias se establecerán con base en el Análisis de Riesgo de Plagas que realice la Secretaría conforme a lo dispuesto en el Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal.*

Para el caso anterior, la Secretaría podrá establecer planes de trabajo específicos con las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria del país de que se trate.

ARTICULO 7.- *La autorización del tránsito internacional por territorio de los Estados Unidos Mexicanos con destino a un tercer país de los productos regulados en este Acuerdo, deberá de solicitarse en escrito libre a la Secretaría por conducto del SENASICA, el cual emitirá respuesta con base a una evaluación técnica o Análisis de Riesgo de Plagas.*

CAPITULO II
DE LAS MEDIDAS FITOSANITARIAS

ARTÍCULO 8*.- Reconociendo que el desvío del uso de la papa de consumo como semilla de papa, representa el mayor riesgo fitosanitario para la agricultura nacional, las medidas fitosanitarias aplicables para la importación de tubérculos de papa para consumo y procesamiento, son:*

I. *Requisitos generales:*

a) *Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas;*

b) *Las instalaciones de empaque estén aprobadas por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF);*
c) *Los envíos estén lavados y se encuentren libres de suelo;*
d) *Los envíos hayan recibido el tratamiento para inhibir la germinación;*
e) *Los envíos estén inspeccionados y certificados por los funcionarios autorizados por la ONPF;*
f) *Los envíos estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos;*
g) *Los bultos estén etiquetados: "Este producto no debe ser utilizado para siembra";*
h) *Los envíos se pueden rastrear hasta el estado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.*
i) *Los envíos estén sellados al momento de la inspección y permanezcan sellados hasta la exportación;*
j) *Los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y Distrito Federal de una población superior a 100,000 habitantes;*
k) *Durante la temporada de la primera exportación, la SAGARPA llevará a cabo una visita de inspección técnica para verificar el cumplimiento en el país exportador.*

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

II. *Requisitos específicos:*

a) El uso de semilla certificada en la producción de papa

Los exportadores deben proporcionar una declaración por escrito a los oficiales autorizados para certificar donde indiquen que las papas en el cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificada. Los exportadores deberán basar su declaración en las declaraciones de los productores y en los documentos de apoyo, los cuales deberán mantenerse en el archivo del exportador por dos (2) años.

b) Lavado y aplicación del inhibidor de la germinación

i. *Las papas deben ser lavadas y recibir un tratamiento para inhibir la germinación:*
ii. *Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto.*
iii. *Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque.*
iv. *Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque.*
v. *Una aplicación final del inhibidor de la germinación se realizará después que las papas han sido lavadas. El exportador deberá proporcionar al certificador la documentación comprobatoria (por ejemplo, la declaración de productor y registros de la empacadora) que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida.*

c) Inspección Fitosanitaria

i. *Las inspecciones fitosanitarias se llevarán a cabo por parte del ONPF o por funcionarios autorizados por la ONPF en uno por ciento de los paquetes en cada envío.*
ii. *Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de plagas reglamentadas.*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

iii. *Cinco papas de cada paquete se cortan y se examinarán para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos.*

iv. *La detección de plagas reglamentadas, brotes viables o suelo, resultará en el rechazo del cargamento para exportación a México.*

d) Emisión del Certificado Fitosanitario

Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles y deberán señalar en la declaración adicional cuál es la o las plagas de las cuales la mercancía se encuentra libre, de qué área reglamentada para dicha plaga o plagas proviene, de ser el caso, y si se cumple con el plan de trabajo suscrito con el país de que se trate.

Los requisitos fitosanitarios para la importación, así como las especificaciones de las declaraciones adicionales por país de origen estarán disponibles en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación, de mercancías reguladas por la SAGARPA.

e) Rastreabilidad de los envíos

Los exportadores asignarán un número único a cada empacadora, el cual permitirá que los cargamentos puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todas las unidades de empaque (paquetes) y deberá aparecer en el certificado fitosanitario.

f) Empaque y Etiquetado

Las papas deberán ser empacadas en paquetes de 9.09 kg (20 lbs) o menos. Los paquetes individuales estarán etiquetados: "Este producto no debe ser utilizado para siembra"

g) Sellado de transportes en el punto de inspección

Todos los transportes con los cargamentos de papa deberán ser sellados en el punto de inspección y el número de sello deberá ser anotado en el certificado fitosanitario. Los sellos no deben ser rotos en los países exportadores, excepto lo indicado a continuación:

i. *Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del envío no ha sido violada, se aplicará en el puerto de entrada el régimen normal de muestreo e inspección.*

ii. *Si la integridad de la carga es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el cargamento llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un Acta, SAGARPA determinará las acciones fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en las Minutas del Grupo de Armonización correspondiente.*

h) Papas frescas para procesamiento

Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para exportar a México bajo este programa, siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos indicados anteriormente para las papas frescas para consumo con las siguientes excepciones:

i. *Los cargamentos no requieren estar en paquetes al consumidor de tamaño de 9,09 kilogramos o menos;*

ii. *Los envíos no requieren tratamiento con inhibidor de la germinación;*

iii. *Los envíos no requieren ser lavados, pero debe estar libre de suelo;*

Adicional a lo anterior, la Secretaría establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para

procesamiento o uso industrial, a fin de asegurar el destino final del producto.

i) Detección de Plagas Reglamentadas

i. *Los envíos serán rechazados por detección de plagas reglamentadas interceptadas en la frontera. La Dirección General de Sanidad Vegetal del SENASICA (DGSV) notificará a la ONPF sobre estas acciones y proporcionará información adecuada para el rastreo.*

ii. *La ONPF rastreará toda detección hasta el origen por medio del número de la empacadora asignado por el exportador.*

iii. *En caso de una segunda detección confirmada atribuida a una misma empacadora, la ONPF investigará y tomará las medidas adecuadas con base a los procedimientos y criterios elaborados por Acciones Proporcionales Tomadas por el Grupo de Armonización del Riesgo correspondiente.*

iv. *La ONPF hará todo lo posible por consultar sobre cualquier intercepción utilizando protocolos mutuamente convenidos para la identificación de plagas.*

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

En esos casos:

a. *Si la investigación de la ONPF requiere que la empacadora identifique a los productores sospechosos, el empaque deberá hacerlo. Si el empaque no puede identificar al productor sospechoso, el empaque deberá ser suspendido del programa de exportación para el resto de la temporada.*

b. *En los casos donde la identificación del productor es requerida por la ONPF y es proporcionada por el empaque, el productor tendrá que identificar el campo donde las papas interceptadas fueron producidas. Si el productor no tiene la información disponible, el productor será suspendido del programa de exportación por el resto de la temporada.*

c. *Cuando el productor puede identificar el campo donde las papas interceptadas fueron producidas, el campo y todas las papas de ese campo serán suspendidos del programa de exportación por el resto de la temporada.*

j) Plan de Trabajo

Las especificaciones para el cumplimiento de estas medidas fitosanitarias, incluyendo la lista de plagas cuarentenarias específicas, tomadas del Artículo 2 de este Acuerdo, se establecerán en un Plan de Trabajo suscrito entre la Secretaría a través del SENASICA y la ONPF.

Será motivo de recisión o suspensión del Plan de Trabajo cuando se incumpla la regulación considerada en este Acuerdo, en el mismo Plan de Trabajo o en otra disposición legal aplicable.

k) *Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.*

CAPITULO III
DE LA INSPECCION

ARTICULO 9.- *La Secretaría podrá verificar o inspeccionar vegetales, sus productos o subproductos; establecimientos, instalaciones, vehículos de transporte, embalajes, maquinaria, equipos, con el objeto de comprobar el cumplimiento de Acuerdo, y demás disposiciones legales aplicables, estando facultada para suspender o revocar en cualquier tiempo y lugar y sin responsabilidad alguna, los certificados fitosanitarios que se hayan expedido, y aplicar las medidas necesarias, cuando se detecte la existencia de algún riesgo fitosanitario.*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ARTÍCULO 10.- *Se prohíbe a toda persona física o moral, introducir cualquier cantidad de productos sujetos a este Acuerdo, cuando no cumplan con las medidas fitosanitarias establecidas en este ordenamiento o demás disposiciones legales aplicables en la materia.*

ARTÍCULO 11.- *La aplicación, interpretación, vigilancia, verificación y certificación de las medidas de este Acuerdo, estará a cargo de la Secretaría.*

CAPITULO IV
SANCIONES

ARTÍCULO 12.- *El incumplimiento a las medidas establecidas en el presente Acuerdo, será sancionado conforme a lo establecido en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

TRANSITORIO

UNICO.- *El presente Acuerdo entrará en vigor a los 60 días naturales después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

México, D.F., a 11 de marzo de 2014.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ***Enrique Martínez y Martínez****.- Rúbrica."*

Acuerdo en el que las autoridades responsables establecieron medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos, y contra el cual ****promovieron el juicio de amparo ** del índice de este propio juzgado. Amparo en el que por sentencia de trece de junio de dos mil dieciséis, fuera analizado el acuerdo en mención; no obstante que el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) emitió el acuerdo intitulado: "*ACUERDO por el que se abroga el similar por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 19 de marzo de 2014*", el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El acuerdo en cuestión, como su propio nombre lo dice, abrogó la mayor parte de los actos reclamados en el juicio de amparo **, específicamente, el acuerdo de mitigación, su plan de trabajo, operacional y todos los instrumentos derivados del propio acuerdo y del plan de trabajo.

Seguido a la abrogación del Acuerdo de Mitigación, el quince de julio de dos mil dieciséis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, mismo que constituye el acto reclamado en este Juicio de Amparo, específicamente los quejosos reclaman los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio, los cuales a la letra dicen:

Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo

89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 32 Bis, 34, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1o., 7o., 7o-A, 12, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 27A, 28, 37 Bis, 42, 47-D, 48, 49, 50, 51, 54, 56, 58, 59, 60, 62, 70, 72 y demás relativos de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL

TÍTULO PRIMERO
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES
CAPÍTULO ÚNICO
DEL OBJETO, DEFINICIONES Y DEMÁS GENERALIDADES

…

CAPÍTULO III
DE LOS REQUISITOS FITOSANITARIOS PARA LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS REGULADAS

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

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

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

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

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

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

Artículo 55. Los requisitos y Medidas Fitosanitarias de mitigación de los Riesgos Fitosanitarios en la importación de Mercancías Reguladas, con el fin de lograr un nivel adecuado de protección para el país, podrán consistir por lo menos, en los siguientes:

A. La aplicación de Medidas Fitosanitarias, siguientes:

I. La certificación fitosanitaria para la importación de las Mercancías Reguladas, podrá ser expedida por sistema, proceso o producto o por grupo de Mercancías Reguladas;
II. La Inspección en cualquier lugar y tiempo, sea en origen, ingreso o destino, se llevará a cabo a través de los Puntos de Entrada, Puntos de Verificación Interna o puntos de Inspección internacional, en apego a los procedimientos y guías aplicables y realizada por servidores públicos capacitados para tales fines;
III. Las mercancías deberán presentarse en cajas, sacos y empaques nuevos, estar libres de ectoparásitos y sin signos de enfermedades; si vienen en sacos, combos, cajas y contenedores pequeños deberán venir en pallets o tarimas; las etiquetas que contienen las mercancías deben coincidir con la información documental; los contenedores deben estar libres de residuos orgánicos, tanto en su interior como en su exterior y con equipo de enfriamiento y sistema anti escurrimiento, cuando la mercancía lo requiera;
IV. Las Verificaciones en Origen, en tránsito o en el lugar de destino para la constatación de las condiciones sanitarias de instalaciones, mercancías, transportes, y demás aspectos que implique todo el proceso de producción hasta la comercialización;
V. El muestreo en origen, en tránsito, en Punto de Entrada o de destino, de acuerdo a las especificaciones y condiciones que determine la Secretaría;
VI. El diagnóstico fitosanitario por Laboratorios de Pruebas aprobados en esta materia, laboratorios de la Secretaría o en laboratorios de referencia internacional;
VII. El Tratamiento fitosanitario en origen, tránsito, Punto de Entrada o lugar de destino, a las Mercancías Reguladas, por medio de tratamientos químicos, físicos, biológicos u otros que la Secretaría considere, a fin de lograr el control etológico, biológico, físico, autocida o químico. Dichas Mercancías deberán estar en contenedores herméticamente cerrados o perfectamente enlonados; en caso de que se presenten en empaques, éstos deberán permitir la aplicación del Tratamiento;
VIII. El Acondicionamiento de la mercancía;
IX. Los Tratamientos fitosanitarios para Plagas generalmente asentados en los Certificados Fitosanitarios para la Importación, o en otro documento oficial si así lo determina el SENASICA;
X. El cumplir con los procedimientos de guarda custodia y responsabilidad, para condicionar la comercialización y distribución de mercancías, hasta tener confirmada la seguridad sanitaria e inocuidad;
XI. La prohibición o Cuarentena temporal o permanente;
XII. La Retención, rechazo, o destrucción en el caso de mercancías, en términos de lo dispuesto en el presente Reglamento y demás Disposiciones Legales Aplicables que la Secretaría establezca;
XIII. La evaluación de la certificación del País de Origen o de procedencia, según corresponda;
XIV. Los acuerdos de cumplimiento;
XV. Los enfoques de sistemas para el manejo integrado de Plagas;
XVI. El contar con sistemas de vigilancia para la detección y delimitación basados en el monitoreo, muestreo y trampeo de Plagas;
XVII. La trazabilidad de la mercancía, mediante su identificación individual o en grupo; etiquetado, el cual contendrá el lote, fechas

de caducidad o de consumo preferente, de producción, de empaque, proceso o elaboración; número único a cada empacadora; registro del predio ante la autoridad competente; facturas comerciales o certificado de origen;

XVIII. Los Tratamientos fitosanitarios físicos o químicos de mitigación de Riesgo de Plagas que dependiendo del tipo de mercancía y País de Origen o procedencia, pueden involucrar tiempos, temperaturas y tipos de productos, así como el uso de productos químicos, especificando dosis y tiempos, con la finalidad de mitigar o disminuir el riesgo de introducción de enfermedades o Plagas al país;

XIX. La realización de la Evaluación del Riesgo o Análisis de Riesgos, y análisis microbiológicos o de Residuos a las mercancías a importar, cuando puedan representar un Riesgo Fitosanitario o sanitario;

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

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

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y

b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las

Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;

XXIX. En caso de detección de Plagas Reglamentadas:

a) Los Embarques serán rechazados por detección de Plagas Reglamentadas interceptadas en la frontera. El SENASICA notificará y proporcionará la información adecuada para el rastreo;

b) El SENASICA rastreará toda detección hasta el origen por medio del número de la empacadora asignado por el País de Origen;

c) En caso de una segunda detección confirmada atribuida a una misma empacadora, el SENASICA tomará las Medidas Fitosanitarias adecuadas con base a los procedimientos y criterios elaborados en términos de lo que establezca el Plan de Trabajo Binacional correspondiente, y

d) El SENASICA hará todo lo posible por consultar sobre cualquier intercepción utilizando protocolos mutuamente convenidos para la identificación de Plagas;

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

a) Si la investigación del SENASICA requiere que la empacadora identifique a los productores sospechosos, se tomará la información del empaque. Si la empacadora no puede identificar al productor sospechoso, la empacadora deberá ser suspendida del programa de importación para el resto de la temporada;

b) En los casos donde la identificación del productor es requerida por el SENASICA y es proporcionada por la empacadora, el productor tendrá que identificar el campo donde fueron producidas. Si el productor no tiene la información disponible, el productor será suspendido del programa de importación por el resto de la temporada, y

c) Cuando el productor puede identificar el campo donde fueron producidas, el campo y todos los cultivos de ese campo serán suspendidos del programa de importación por el resto de la temporada, y

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

B. La exhibición de documentos, como pueden ser:

I. El Certificado Fitosanitario para la Importación que garantice la inocuidad de bienes de origen vegetal;

II. El certificado de origen expedido por la autoridad fitosanitaria competente del País de Origen de la Mercancía Regulada o factura;

III. El certificado de control de calidad o certificado de análisis microbiológico o de Residuos;

IV. Los informes de análisis microbiológico o de Residuos o de seguimiento de Cuarentenas u otro que determine el SENASICA;

V. Las pruebas diagnósticas que avalen resultados de los Tratamientos o Acondicionamientos adicionales o complementarios;

VI. Las cartas compromiso, bajo protesta de decir verdad, para aceptación de documentos o solventación de requerimientos, en ciertos casos;

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

VII. La declaración adicional para una especificación o condición particular asociada a la especie Vegetal, Producto o Subproducto Vegetal;
VIII. La declaración adicional del Estatus Fitosanitario del País de Origen;
IX. La declaratoria de país, zona o región libre, compartimento, para certificar que el País de Origen está libre de Plagas Reglamentadas, o bien, Exóticas para México. Lo anterior en términos de lo establecido por organismos internacionales como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Codex Alimentarius;
X. Los informes rendidos mensualmente de resultados de análisis microbiológicos o de Residuos y cartas compromiso en las que el representante legal, u otro funcionario de la empresa importadora se compromete a dar cumplimiento y seguimiento a las disposiciones fitosanitarias señaladas por el SENASICA;
XI. La constancia de los programas de manejo integrado de Plagas;
XII. La declaratoria de Zonas Libres, Bajo Protección o de Baja Prevalencia de Plagas acorde con normas internacionales para Medidas Fitosanitarias, y
XIII. La declaratoria de sitios de producción o lugares de producción libres de Plagas, acorde con normas internacionales para Medidas Fitosanitarias.

El SENASICA podrá determinar la aplicación individual o combinada de los requisitos y Medidas Fitosanitarias antes señaladas, conforme a la normatividad nacional o internacional en la materia o, en su caso, con el nivel de riesgo que se busque mitigar o atenuar.
De conformidad con lo establecido en el artículo 54 de este Reglamento, la Secretaría podrá dar a conocer requisitos fitosanitarios y Medidas Fitosanitarias para la importación de mercancías, adicionales a las anteriores, con el objeto de mitigar los riesgos asociados o garantizar una mayor protección del Estatus Fitosanitario, que se darán a conocer, mediante un módulo en internet que facilite su conocimiento por parte de los usuarios.
En todo caso, los requisitos y Medidas Fitosanitarias a que se refiere el presente artículo deberán establecerse específicamente para cada mercancía previamente en términos de lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior, mediante la publicación del instrumento jurídico correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.
Artículo 56. Para la modificación de requisitos fitosanitarios, derivado de una emergencia fitosanitaria que represente un Riesgo Fitosanitario, se actuará de forma inmediata, en cuyo caso la Secretaría cancelará los requisitos fitosanitarios en cualquier momento y sin previo aviso, ajustándose a lo siguiente:
I. El mismo día en que la Secretaría determine la emergencia fitosanitaria deberá darlo a conocer a través de su página de Internet, en un apartado específicamente dedicado para dar a conocer las modificaciones a los requisitos a que se refiere este artículo y, en su caso, los requisitos que los sustituyen, y
II. Deberá hacer del conocimiento del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Economía, las modificaciones de los requisitos a que se refiere este artículo.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Los requisitos fitosanitarios que hayan sido modificados, se darán a conocer en el módulo de internet al que se refiere el artículo 54 del presente Reglamento.

Artículo 57. En caso de que el Embarque en Tránsito Internacional pueda representar un Riesgo Fitosanitario para el sector agrícola mexicano, se evaluará primeramente el Riesgo Fitosanitario asociado al mismo, y de ser procedente se determinarán las Medidas Fitosanitarias para que éste pueda movilizarse a través del territorio nacional sin riesgos para nuestro país.

…

TRANSITORIOS

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

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

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

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

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

a) Los Embarques no requieren estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kg. o menos;

b) Los Embarques no requieren Tratamiento con el inhibidor de la germinación, y

c) Los Embarques no requieren ser lavados pero deben estar libres de suelo.

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

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

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

a) Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de

haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto;

b) Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque;

c) Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque, y

d) Una aplicación final del inhibidor de la germinación se realizará después que las papas han sido lavadas. El importador deberá presentar al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria copia de la documentación comprobatoria que el exportador haya entregado al certificador, tales como, la declaración de productor y registros de la empacadora que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida;

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

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

Ahora, en el "*Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos",* se establecieron las medidas **fitosanitarias para la importación del tubérculo de papa que señaló la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,** medidas que serían revisadas, como así lo expuso la citada secretaría al emitir el "A*cuerdo por el que se abroga el similar por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 19 de marzo de 2014*"; sin embargo, las medidas fitosanitarias implementadas en el Acuerdo de Mitigación **se reiteraron en los artículos 55, apartado H, fracciones XX a XXXI, y el diverso artículo 9° transitorio** del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis, tal y como se encontraban establecidas en el citado Acuerdo de Mitigación, sin mediar estudio científico alguno.

Para justificar dicho aserto se establecerá una tabla comparativa de las medidas que fueron abrogadas y de las medidas que fueron incorporadas en el reglamento que se tilda de inconstitucional:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Medidas establecidas en el Acuerdo de Mitigación	Medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal
"ARTICULO 8.- En base a las conclusiones del Análisis de Riesgo mencionado en el Artículo 2 del presente proyecto de Acuerdo, que consideró la desviación del uso de la papa de consumo como semilla de papa, lo que representa un mayor riesgo fitosanitario para la agricultura nacional, las medidas fitosanitarias aplicables para la importación de tubérculos de papa de cualquier país, las cuales en términos del Artículo 3º de la Ley Federal de Sanidad Vegetal deberán estar basadas en la evidencia científica que las sustente, son:	En tanto la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emite los requisitos fitosanitarios específicos correspondientes para la importación de tubérculos de papa para consumo y procesamiento, se aplicará lo dispuesto en el artículo **55, Apartado A, fracciones XX a XXXI** del presente Reglamento además de lo siguiente:
"I. Las papas para consumo en fresco procedentes de cualquier país son elegibles para exportarse a México bajo este programa siempre y cuando: "a) Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas… "a) El uso de semilla certificada en la producción de papa "Los exportadores deben proporcionar una declaración por escrito a los oficiales autorizados para certificar donde indiquen que las papas en el cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificada. Los exportadores deberán basar su declaración en las declaraciones de los productores y en los documentos de apoyo, los cuales deberán mantenerse en	[Artículo Noveno Transitorio] "I. El Embarque será producido comercialmente a partir de semillas certificadas, para ello se deberá proporcionar en los Puntos de Entrada del país una copia de la declaración basada en las declaraciones de los productores y documentos de apoyo que se hayan presentado a la autoridad fitosanitaria del País de Origen, misma que deberá indicar que las papas en el cargamento fueron producidas directamente a partir de semillas de papa certificadas;"

el archivo del exportador por dos (2) años.	
“c) Los envíos estén lavados y se encuentren libres de suelo;	[Artículo 55, Apartado A] “XXI. Los Embarques estarán lavados y deberán estar libres de suelo.”
“f) Empaque y Etiquetado “Las papas deberán ser empacadas en paquetes de 9.09 kg (20 lbs) o menos. Los paquetes individuales estarán etiquetados: “Este producto no debe ser utilizado para siembra”.	[Artículo Noveno Transitorio] “II. Los Embarques estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos; [Artículo 55, Apartado A] “XXIV. El etiquetado indique: “Este producto no debe ser utilizado para siembra”.
“e) Los envíos estén inspeccionados y certificados por los funcionarios autorizados por la ONPF;	[Artículo 55, Apartado A] “XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por lo servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con los parámetros siguientes: “a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque; “b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y “ c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;”
“g) Sellado de transportes en	[Artículo 55, Apartado A]

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

el punto de inspección “Todos los transportes con los cargamentos de papa deberán ser sellados en el punto de inspección y el número de sello deberá ser anotado en el certificado fitosanitario. Los sellos no deben ser rotos en los países exportadores, excepto lo indicado a continuación: “i. Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del envío no ha sido violada, se aplicará en el puerto de entrada el régimen normal de muestreo e inspección. “ii. Si la integridad de la carga es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el cargamento llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un Acta, SAGARPA determinará las acciones fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en las Minutas del Grupo de Armonización correspondiente.	“XXVI.Los Embarques estén flejados o sellados al momento de la Inspección y permanezcan sellados hasta el destino final de la importación… “XXVIII. Todos los transportes con los Embarques deberán estar sellados en el punto de Inspección y el número de sello deberá estar anotado en el Certificado Fitosanitario para la Importación. Los sellos no deben estar rotos en el País de Origen o de procedencia, excepto en los casos siguientes: a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;”
“h) Los envíos se pueden rastrear hasta el estado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.	[Artículo 55, Apartado A] “XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;”

	[Artículo 55, Apartado A] “XXVII. Durante la temporada de la primera importación, el SENASICA llevará a cabo una visita de Inspección técnica para verificar el cumplimiento en el País de Origen;”
“k) Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.”	[Artículo 55, Apartado A] XXXI. Los Embarques serán inspeccionados por personal del SENASICA en el Punto de Entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.
“b) Lavado y aplicación del inhibidor de la germinación “i. Las papas deben ser lavadas y recibir un tratamiento para inhibir la germinación: “ii. Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto. “iii. Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque. “iv. Las papas almacenadas de tres a cinco meses, deberán ser tratadas dos veces en el almacén y nuevamente en la línea de empaque. “v. Una aplicación final del inhibidor de la germinación se realizará después que las papas han sido lavadas. El	“VI. Las papas deben ser lavadas y recibir un Tratamiento para inhibir la germinación para estos efectos, además que deberán realizar lo siguiente: “a) Las papas deberán ser tratadas con un inhibidor de la germinación en la línea de empaque dos semanas después de haber sido cosechadas de acuerdo con las restricciones de la etiqueta y el uso correcto del producto; “b) Las papas almacenadas menos de tres meses deberán ser tratadas con inhibidor de la germinación en el almacén o en la línea de empaque; “c) Las papas almacenadas de tres a cinco meses deberán ser tratadas dos meses en el almacén y nuevamente en la línea de empaque, y [Artículo 55, Apartado A] XXII. Los Embarques deberán recibir el Tratamiento para inhibir la germinación;

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

exportador deberá proporcionar al certificador la documentación comprobatoria (por ejemplo, la declaración de productor y registros de la empacadora) que demuestre que las papas han sido tratadas correctamente con el inhibidor de la germinación para cada aplicación requerida.	
“d) Emisión del Certificado Fitosanitario “Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles. La siguiente declaración adicional se añadirá: “Este cargamento no proviene de un área reglamentada por Globodera pallida o G. rostochiensis; el envío ha sido producido a partir de semilla certificada libre de Clavibacter michiganensis subsp.sepedonicus, y de acuerdo a la inspección se encuentra libre de Meloidogyne chitwoodi, Ditylenchus destructor y Epitrix tuberis”, entre otras especies de plagas de acuerdo al país exportador.	“VIII. La certificación fitosanitaria que emita el País de Origen deberá avalar que los Embarques cumplen con las Inspecciones fitosanitarias correspondientes, así como los requisitos fitosanitarios de importación, señalando en su declaración adicional el tipo de Plagas de la que se encuentra libre la mercancía; el área reglamentada para dicha Plaga o Plagas, de ser el caso, y que se cumple con el Plan de Trabajo Binacional a que se refiere la fracción III de este transitorio.”
“c) Inspección Fitosanitaria “i. Las inspecciones fitosanitarias se llevarán a cabo por parte del ONPF o por funcionarios autorizados por la ONPF en uno por ciento de los paquetes en cada envío. “ii. Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de plagas reglamentadas.	[Artículo Noveno Transitorio] “VII. Para efectos de la Inspección, cinco papas de cada paquete se cortarán y se examinarán para detectar síntomas internos y signos de bacterias, nematodos e insectos, y [Artículo 55, Apartado A] “XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por los servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con

“iii. Cinco papas de cada paquete se cortan y se examinarán para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos. “iv. La detección de plagas reglamentadas, brotes o suelo resultará en el rechazo del cargamento para exportación a México.	los parámetros siguientes: “a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque; “b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y “c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;
“g) Sellado de transportes en el punto de inspección “Todos los transportes con los cargamentos de papa deberán ser sellados en el punto de inspección y el número de sello deberá ser anotado en el certificado fitosanitario. Los sellos no deben ser rotos en los países exportadores, excepto lo indicado a continuación: “i. Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del envío no ha sido violada, se aplicará en el puerto de entrada el régimen normal de muestreo e inspección. “ii. Si la integridad de la carga es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el cargamento llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un Acta, SAGARPA determinará las	[Artículo 55, Apartado A] XXVI. Los Embarques estén flejados o sellados al momento de la Inspección y permanezcan sellados hasta el destino final de la importación; XXVIII. Todos los transportes con los Embarques deberán estar sellados en el punto de Inspección y el número de sello deberá estar anotado en el Certificado Fitosanitario para la Importación. Los sellos no deben estar rotos en el País de Origen o de procedencia, excepto en los casos siguientes: a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

acciones fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en las Minutas del Grupo de Armonización correspondiente.	paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;
“h) Los envíos se pueden rastrear hasta el estado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.	[Artículo 55, Apartado A] XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;
“d) Emisión del Certificado Fitosanitario “Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles. La siguiente declaración adicional se añadirá: “Este cargamento no proviene de un área reglamentada por Globodera pallida, ~~o~~ G. rostochiensis; el envío ha sido producido a partir de semilla certificada libre de Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus, y de acuerdo a la inspección se encuentra libre de Meloidogyne chitwoodi, Ditylenchus destructor y Epitrix tuberis”, entre otras especies de plagas de acuerdo al país exportador.	[Artículo Noveno Transitorio] “VIII. La certificación fitosanitaria que emita el País de Origen deberá avalar que los Embarques cumplen con las Inspecciones fitosanitarias correspondientes, así como los requisitos fitosanitarios de importación, señalando en su declaración adicional el tipo de Plagas de la que se encuentra libre la mercancía; el área reglamentada para dicha Plaga o Plagas, de ser el caso, y que se cumple con el Plan de Trabajo Binacional a que se refiere la fracción III de este transitorio.”
“k) Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se tomará una	[Artículo 55, Apartado A] XXXI. Los Embarques serán

muestra para diagnóstico fitosanitario.”	inspeccionados por personal del SENASICA en el Punto de Entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.
“j) Plan de Trabajo binacional “Las especificaciones para el cumplimiento de estas medidas fitosanitarias, incluyendo la lista de plagas cuarentenarias específicas tomadas del Artículo 2 de este Acuerdo, se establecerán en un Plan de Trabajo suscrito entre la Secretaría a través del SENASICA y la ONPF. “Será motivo de recisión o suspensión del Plan de Trabajo cuando se incumpla la regulación considerada en este Acuerdo, en el mismo Plan de Trabajo o en otra disposición legal aplicable.	[Artículo Noveno Transitorio] “III. Las especificaciones para el cumplimiento de las Medidas Fitosanitarias a que se refiere este transitorio, incluyendo la lista de Plagas Cuarentenarias específicas se establecerá en un Plan de Trabajo Binacional suscrito entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y la autoridad competente del País de Origen.
“j) Los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y Distrito Federal de una población superior a 100,000 habitantes;”	[Artículo Noveno Transitorio] “v. Los destinos de los Embarques más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a los municipios de México y Ciudad de México de una población superior a 100,000 habitantes;”
h) Papas frescas para procesamiento Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para exportar a México bajo este programa, siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos indicados anteriormente para las papas frescas para consumo con las siguientes excepciones: i. Los cargamentos no requieren estar en paquetes al consumidor de tamaño de 9,09	[Artículo Noveno Transitorio] “IV. Las papas frescas para procesamiento de todos los países son elegibles para importar a México siempre y cuando las papas cumplan con todos lo requisitos señalados para las papas frescas para consumo con las excepciones siguientes: “a) Los embarques no requieren estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kg o menos; “b) Los Embarques no requieren Tratamiento con inhibidor de la

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

kilogramos o menos; ii. Los envíos no requieren tratamiento con inhibidor de la germinación; iii. Los envíos no requieren ser lavados, pero debe estar libre de suelo; Adicional a lo anterior, la Secretaría establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para procesamiento o uso industrial, a fin de asegurar el destino final del producto.	germinación, y “c) Los Embarques no requieren ser lavados pero deben estar libres de suelo. “Además la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación establecerá los criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para el procesamiento o uso industrial a fin de asegurar el destino final del producto;

Como se ve del cuadro comparativo anterior, las medidas fitosanitarias para la importación de papa implementadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en el acuerdo de mitigación **son idénticas a las dispuestas en los *“artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal”,*** publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis, normas que son impugnadas en el presente juicio de amparo.

SEXTO. Ahora, una vez establecido que el “Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos”, y el “Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de dos mil dieciséis, precisamente en los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio, establecen las mismas medidas fitosanitarias para importación de tubérculo papa, en el presente apartado destacaremos los conceptos de violación, que serán objeto de análisis al resolver sobre la constitucionalidad de los actos reclamados.

En el primer concepto de violación, aducen los quejosos que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal es violatorio a los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la alimentación y a la protección a la salud consagrados en el artículo 4° Constitucional y diversos instrumentos internacionales, toda vez que se autorizó la importación de papa fresca para consumo sin

establecer medidas adecuadas para garantizar la sanidad e inocuidad en el campo mexicano; además, se emitió sin tomar en cuenta el Análisis de Riesgo de Plagas, emitido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) conforme a la única evidencia científica actual y aplicable.

Agregan, que lo anterior implica que las autoridades responsables incumplieron con sus deberes de protección de los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la salud y a la alimentación, ya que podrían difundirse plagas que actualmente no se encuentran en el territorio nacional y afectar la producción de papa y otros cultivos, lo cual además de afectar al campo mexicano podría generar un desabasto.

Indican, que el derecho a la alimentación, es un derecho universal que conlleva a tener una alimentación de calidad y en cantidad adecuada, libre de riesgos sanitarios, y que el producto pueda ser conseguido por cualquier persona gracias a su esfuerzo, lo que implica que el Estado debe garantizar y fomentar las condiciones adecuadas para la producción de alimento, tal como la sanidad agrícola y la protección del campo; esto es, debe velar porque no se introduzca a territorio nacional patógenos y plagas que puedan afectar la superficie cosechable; de igual forma el Estado debe fomentar la producción nacional para cumplir con las necesidades alimentarias del país sin recurrir a terceros países, lo que representa no solo un compromiso moral o una opinión política, sino que es un deber jurídicamente obligatorio.

Señala, que el objetivo de un derecho al medio ambiente sano, es asegurar la dignidad de las personas, es un derecho que manifiesta un ideal y una serie de finalidades que la humanidad; esto es, el medio ambiente es el conjunto formado por todos los recursos naturales (tierra, flora, y fauna, atmósfera, aguas y suelos), por cuya utilización racional deben velar los poderes públicos, con la finalidad principal de proteger y mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la personal.

Aducen, que el derecho a la salud es parte fundamental de los derechos humanos de lo que entendemos por una vida digna; esto es, el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. Además, que es un derecho inherente al ser humano que incluye dentro de su protección, la de un medio ambiente sano y el derecho a una alimentación saludable como factores determinantes básicos o requisitos *sine qua non*, con el fin último de proteger la salud de sus gobernados.

Refieren, que en el caso concreto, las medidas adoptadas por el artículo noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, no son las adecuadas ya que se establecen una serie de medidas

de mitigación que no resultan adecuadas para mitigar el riesgo de propagación de plagas cuarentenarias en el campo mexicano; asimismo, se apartan de las medidas de mitigación que fueron establecidas en el Análisis de Riesgo de Plagas, con base en la evidencia científica actual y vigente, al establecer medidas más laxas a la importación, pues no hacen una distinción entre los niveles de riesgo alto, medio y bajo, contrario a lo establecido en el Análisis de Riesgo de Plagas, ni determinan el catálogo de plagas cuarentenarias que afectan a territorio nacional e incluso dejan dicha circunstancia a negociación con un gobierno extranjero; ya que solo establece aquellas que dicho análisis establece para plagas cuarentenarias de riesgo medio, es decir, sin soporte científico se eliminan las medidas considerada para plagas cuarentenarias de riesgo alto consistentes en que los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas en México; que los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a la dosis que demuestre ser efectiva y que para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVY, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para la papa de origen nacional.

Precisan, que no se señala ni se presenta la evidencia científica para acreditar que las medidas propuestas por el acuerdo de mitigación, son adecuadas para mitigar el riesgo fitosanitario por la papa importada, dado que sin fundamento alguno se establecen medidas más laxas para la importación de papas frescas para procesamiento, para determinar que en esos casos los cargamentos no requieren estar en bolsas de nueve punto nueve kilogramos, que los envíos no requieren de tratamiento de inhibidor de germinación y que los envíos no requieren ser lavados, pero sí libres de suelo.

Aducen, que como ha sido reconocido por la autoridad responsable en el Análisis de Riesgo de Plagas existe una práctica común de desviar papa para consumo como semilla, por lo cual al establecer medidas más laxas para su cumplimiento, se incrementa gravemente el riesgo de causar daños irreversibles a la agricultura de México; de ahí que todas las omisiones o modificaciones son extremadamente graves para el sector agrícola mexicano pues se pone en riesgo ese sector estratégico y prioritario para la economía mexicana, al no establecer las medidas adecuadas para garantizar la mitigación de un riesgo fitosanitario y peor aún, se emiten sin tomar en consideración el Análisis de Riesgo de Plagas emitido por la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) conforme a la evidencia científica actual y aplicable, lo que constituye por

sí mismo la violación a los derechos humanos ya mencionados, tan es así que el daño inminente es suficiente para justificar la acción constitucional pues la propia naturaleza de los bienes jurídicos protegidos por los derechos fundamentales al medio ambiente, salud y alimentación adecuada requieren el actuar *ex ante*, ya que la actuación *ex post* en su defesa conllevaría la generación de daños irreparables para la colectividad a la cual están dirigidos, pues una interpretación contraria nos llevaría a la conclusión que habría que esperar que se produjera una especie de "Gran Hambruna Irlandesa" para que se pudiera actuar en su defesa, es decir, demasiado tarde.

Agregan, que conforme a la interpretación que ha dado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado no debe adoptar medidas que promuevan el acceso a una alimentación no adecuada y por el contrario, debe actuar su marco jurídico y normativo con medidas que sean acordes y congruentes con el objeto y efecto de los derechos fundamentales establecidos tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales, lo cual, incluye la obligación de incluso suprimir aquellas medidas que contravengan los derechos fundamentales.

Señalan, que los derechos fundamentales que se denuncian por esta vía establecen obligaciones pragmáticas, obligaciones de respetar, de proteger y de realizar para las autoridades en todos los ámbitos y niveles de gobierno que se ven vulneradas desde el momento en que se emiten actos que atentan contra su subsistencia, por ejemplo, al permitir la importación de papa fresca mediante la aplicación de medidas de mitigación de riesgos que no resulta suficientes ni adecuadas para prevenir o evitar la propagación de plagas cuarentenarias, el Estado atenta contra la sanidad vegetal y por vía de consecuencia, en contra del derecho a la salud, a la alimentación adecuada y a un medio ambiente sano.

El artículo 27 Constitucional faculta al Estado para regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar la conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por ende, conforme a lo anterior, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) cuentan con las facultades y la obligación para llevar a cabo acciones para promover la sanidad, inocuidad y calidad de los alimentos en su estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

natural y sobre todo para garantizar los derechos fundamentales de los gobernados a un medio ambiente sano, a la salud y a una alimentación adecuada. Ello, tomando en consideración que uno de los elementos más importantes para el sector agrícola de un país, es su sanidad y en el caso, es un privilegio no contar con plagas y enfermedades que tienen en otras partes del mundo; asimismo, se determinó la obligación para el estado mexicano en el marco global en el que está inmerso, cuide la salud de una población en términos generales, ya que la importación de productos de mala calidad que ponen en riesgo la producción agropecuaria podría causar un impacto importante en la economía.

Agregan que la importación de papa fresca sin cumplir con las medidas adecuadas tendría las siguientes consecuencias:

1.- Se causarían daños irreversibles para el sector agrícola mexicano, específicamente en el caso de los cultivos de papa, tomate, chile, berenjena, maíz, frijol, cebolla, calabaza, sandía, algodón, caña de azúcar, mango, sorgo, alfalfa, ejote, pimiento, garbanzo y melón.

2.- Como se reconoce en el Análisis de Riesgo de Plagas elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se identificó un riesgo relacionado con la práctica común e ilegal de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. Esta situación, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa tienen altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de 55,645. 63 (cincuenta y cinco mil seiscientas cuarenta y cinco punto sesenta y tres) hectáreas de cultivo de papa, con un valor de 11,622,047.96 (once millones seiscientos veintidós mil cuarenta y siete pesos con noventa y seis centavos), así como a la superficie sembrada en México de tomate que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 13,225,239 (trece millones doscientos veinticinco mil doscientos treinta y nueve pesos; de berenjena 1,120.50 (mil ciento veinte punto cincuenta) hectáreas con valor de 382,919.84 (trescientos ochenta y dos mil novecientos diecinueve pesos con ochenta y cuatro centavos) y de tabaco 4,206 (cuatro mil doscientas seis) hectáreas con valor de 182,772 (ciento ochenta y dos mil setecientos setenta y dos pesos).

3.- De las ochenta y tres plagas cuarentenarias identificadas por el gobierno mexicano como plagas ausentes de territorio mexicano, cuarenta y tres plagas se encuentran presentes en los Estados Unidos de América y veintiocho de ellas son de nivel alto, por lo cual, la importación de ese producto traería como consecuencia la

inminente entrada de plagas que al día de hoy no se encuentran presentes en territorio nacional.

4.- Los Estados Unidos de América han enviado continuamente cargamentos de papa fresca contaminados con plagas cuarentenarias a la zona fronteriza de veintiséis kilómetros, lo cual se encuentra evidenciado en la relación de cargamentos ofrecidos como prueba y que fue obtenido por mi mandante mediante solicitudes de información pública a la Unidad de Enlace de Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA).

5.- Bajo las medidas establecidas por el Acuerdo de Mitigación, las cuales son idénticas a las establecidas por el Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, se importó papa, con presencia de plagas de los Estados Unidos de América y se permitió la introducción de cargamentos contaminados a territorio nacional.

En el segundo concepto de violación, aducen que el Artículo Noveno Transitorio y Acuerdo Primero del Acuerdo de Clasificación son violatorios del artículo 1° Constitucional al establecer un régimen discriminatorio y excepcional a las reglas para la emisión de medidas de mitigación de riesgo para la importación de medida regulada, lo anterior toda vez que sin razón, fundamento o justificación alguna se establece en el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal un régimen a la importación, supuestamente transitorio, exclusivo para la importación de papa fresca y con diversas excepciones al procedimiento genérico para establecer medidas de mitigación para la importación de una mercancía regulada, esto es, sin sustento en evidencia científica alguna ni justificación o motivación alguna y conforme a los mejores intereses comerciales de los países de donde se pretenda exportar papa a México.

Asimismo, expresan que las autoridades responsables violan en su perjuicio el derecho fundamental de igualdad al emitir el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el cual establece que todas las personas que se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos, sin importad su edad, sexo, raza, creencias religiosas o nacionalidad, gozarán de dicho derecho. La igualdad como máxima jurídica, se traduce en que varias personas, que se encuentran en una determinada situación, tienen la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado, es decir, por cuestiones distintas a circunstancias o motivos intrínsecamente humanos, puede reputarse que ciertos individuos -por una situación jurídica determinada proveniente de elementos sociales, económicos o políticos- son distintos a otros individuos por diferir en sustancia de dichos elementos especiales, es decir, que se

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

encuentran en otra situación jurídica determinada; y por ende, tienen un alcance en sus derechos y obligaciones distintos en su determinada situación jurídica. Sin embargo, la garantía de igualdad en estos casos se delimita en que, los individuos que se encuentren en la misma situación jurídica determinada, deben de gozar cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones. Es de esta idea donde proviene el sentido de: "Igualdad es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales".

Agregan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la ley puede hacer distinción entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, dando un trato diferenciado, siempre y cuando concurran las siguientes circunstancias:

• La distinción debe de obedecer a una finalidad objetiva, es decir, no puede hacerse la distinción por mera arbitrariedad del legislador, sino que su razón de existir debe de atender a cumplimentar un fin particular.

• La distinción hecha por el legislador debe de ser razonable para lograr el fin u objetivo que pretende alcanzar.

• La distinción en el tratamiento debe de ser proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Siguen diciendo que estos criterios van orientados en el entendido que, no siempre dar un trato igual a dos personas significa que se les está dando igualdad de oportunidades para que tengan la posibilidad y capacidad de ejercitar un derecho o asumir una obligación, pues existen ciertos elementos que colocan a dichas personas en situaciones distintas pudiendo encontrarse una en una situación ventajosa respecto de la otra, lo que tendría como resultado que dando un trato equitativo a ambas no tendría como resultado la igualdad entre ellas. Es por eso que la ley, en determinados casos, debe de hacer distinciones objetivas para mantener intacto el derecho de igualdad. Situación que desde este momento se plantea no se realiza, ya que el Reglamento de Sanidad Vegetal y el Acuerdo de Clasificación son completamente omisos y no existe razón justificada o justificable alguna para emitir ciertas disposiciones que sólo afecten a una rama de producción agrícola en específico y beneficie a unos pocos, en detrimento y violación a los derechos fundamentales a un medio ambiente, salud y alimentación.

Finalidad objetiva de la distinción hecha por la ley.

Señalan que el legislador o el ejecutivo en sus actos de naturaleza materialmente legislativa, no puede

introducir en la ley tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellos. En el caso no existe razón alguna o justificación que permita señalar que es necesario establecer un régimen de importación de papa de manera distinta y en contravención o excepción al procedimiento genérico para ello, sobre todo ante la inexistencia de evidencia científica que justifique dicha determinación.

En este punto señalan que es relevante reiterar que a efecto de que las autoridades en materia fitosanitaria, incluido el Titular del Ejecutivo Federal, deben cumplir con ciertos requisitos para el establecimiento o modificación de medidas sanitarias a la importación de mercancías reguladas, más aún cuando la importación de las mismas conlleve un riesgo de daño a los campos y cultivos mexicanos, como es el caso de papa. Para establecer requisitos específicos a la importación la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece como obligación de las autoridades en materia de sanidad vegetal, regular y promover la sanidad vegetal, la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales (artículo 1[7]); así como diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario (artículo 2[8]); mediante la emisión de medidas adecuadas para asegurar el nivel adecuado de protección y sanidad fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional y para lo cual deberá tomarse en cuenta la evidencia científica y, en su caso, el análisis de riesgo de plagas buscando proteger y conservar el equilibrio natural (artículo 3[9]).

---

[7] "Artículo 1. La presente Leyes de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular y promover, la sanidad vegetal, así como la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales, Sus disposiciones son de orden público e interés social"

[8] Artículo 2°." La sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales. sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario; así como establecer medidas fitosanitarias y regular la efectividad de los insumos fitosanitarios y de los métodos de control integrado.
'La regulación en materia de sistemas de reducción de riegos de contaminación, tiene como finalidad, promover, verifícar y certificar las actividades efectuadas en la producción primaria de vegetales encaminadas a evitar su contaminación por agentes físicos, químicos o microbiológicos, a través de la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y el uso y manejo adecuados de insumos utilizados en el control de plagas,"

[9] "Artículo 30,- Las medidas fitosanitarlas que establezca la Secretaría, serán las necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y en su caso. el análisis de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de la zona donde se origine el problema fitosanitario y las dela zonas a la que se destinen los vegetales, productos o subproductos; buscando proteger y conservar la fauna benéfica

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece que las medidas fitosanitarias tienen por objeto prevenir, confinar, excluir o erradicar las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos, cuando puedan presentar un riesgo fitosanitario, y que estas medidas se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables de carácter general en materia de sanidad vegetal (artículo 19[10]) para controlar la movilización e importación de productos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo sanitario (fracción e). Igualmente, la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece que las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables en materia de Sanidad Vegetal y de sistema de reducción de riesgos de contaminación, para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, deberán motivarse y fundarse en términos de la Ley, su reglamento demás disposiciones fitosanitarias y además deberán sustentarse en evidencias y principios científicos, en una evaluación costo-beneficio que incluya un análisis de riesgo, tomar en cuenta las normas, directrices o recomendaciones internacionales, y cancelarse cuando ya no exista base científica que las sustente (artículo 20[11]).

Por ello los anteriores artículos establecen la obligación para las autoridades en materia de sanidad vegetal de tomar en consideración la evidencia científica y el análisis de riesgo de plagas buscando en todo momento proteger y conservar el equilibrio natural, y que los mismos deben ser observados en todo momento. El artículo 3 de la

---

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

10 "Artículo 19. Las medidas fitosanitarias tienen por objeto prevenir, confinar, excluir, combatir o erradicar las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos, cuando puedan representar un riesgo fitosanitario.
'Las medidas fitosanitarias se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación y que tendrán como finalidades entre otras establecer;
'a) a d)[.,,]
'e) Controlar la movilización, importación y exportación de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales y equipos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo fitosanitario"

11 "Artículo 20. Las normas oficiales mexicanas v demás disposiciones legales aplicables en materia de Sanidad Vegetal y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. además de fundarse y motivarse en términos de esta Ley. su reglamento y demás disposiciones fitosanitarias. deberán:
I. Sustentarse en evidencias y principios científicos, tomando en cuenta, cuando corresponda, las diferentes condiciones geográficas y otros factores pertinentes;
II. Estar basadas en una evaluación de costo-beneficio, que incluya un análisis de riesgo;
III. Tomar en cuenta las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes; y
IV. Cancelarse cuando ya no exista base científica que las sustente,"

Ley Federal de Sanidad Vegetal, impone a las autoridades responsables -cuando emitan medidas de mitigación de riesgos- la obligación de observar: i) la evidencia científica, y ii) el análisis de riesgo de plagas. Dicha interpretación es conforme con lo establecido por el primer párrafo del artículo 3° de la mencionada Ley al señalar que, en su caso, haciendo alusión a la existencia del análisis de riesgos, éste deberá ser observado, y asimismo, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del mismo dispositivo al disponer que la *"Secretaría establecerá, las medidas para la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales... determinados a través de un análisis de riesgos".* De esta manera, además que el Reglamento de Sanidad Vegetal y el Acuerdo de Clasificación son omiso en motivar porque razón es necesario establecer un régimen excepcional de importación, no existe razón o finalidad válida alguna para poner en riesgo la sanidad vegetal y la sanidad de los campos mexicanos mediante el incumplimiento de las reglas generales y el establecimiento de un régimen a la importación excepcional. Además señalan que las disposiciones reclamadas, se establecen un tratamiento diferenciado únicamente para el caso de la papa.

Alegan que el procedimiento general de importación de mercancía regulada es presentar ante el personal oficial de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria del SENASICA el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios, a fin de que se verifique y certifique que los productos se encuentran libres de plagas; una vez hecho esto el personal emitirá el Certificado Fitosanitario para Importación. Sin embargo, conforme a las modificaciones autorizadas en el Acuerdo de Clasificación, para la papa no es aplicable este régimen, Cabe señalar que la fracción arancelaria 0701.90.99 corresponde a "Papas frescas o Refrigeradas".

Igualmente señalan que dentro de los requisitos para la verificación y certificación establecidos en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios se establece que se lleve a cabo un diagnóstico de laboratorio sobre las mercancías, que no es otra cosa que realizar pruebas de laboratorio sobre la mercancía para detectar la presencia de plagas que no son visibles durante la inspección ocular. Como su Señoría podrá observar de los requisitos que señala el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal entre los mismos no se establece la práctica de diagnósticos de laboratorio sino una simple verificación visual en frontera (fracción VI) y la certificación sobre el cumplimiento de los requisitos es a cargo de las autoridades sanitarias extranjeras.

De esta manera, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Clasificación los funcionarios del SENASICA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

únicamente deberán verificar que se cumple con el listado, inspeccionar visualmente las papas (lo cual no es suficiente para detectar plagas microscópicas) y revisar que se cuenta con un certificado fitosanitario emitido por la autoridad extranjera. Régimen excepcional y distinto a todas las demás mercancías cuya importación se encuentra regulada.

Por lo anterior, la parte quejosa señala **que no hay finalidad objetiva alguna detrás del régimen creado** por las autoridades responsables.

Racionalidad de la Distinción.

Siguen diciendo que no existe racionalidad de la distinción en las disposiciones reclamadas, esto ya que al no perseguir la distinción un objetivo legítimo o válido no puede existir racionalidad alguna detrás del establecimiento de las medidas para la importación, salvo un capricho del Ejecutivo Federal para cumplir con sus obligaciones comerciales con los Estados Unidos de América.

Igualmente precisan que el Acuerdo de Clasificación es completamente incongruente en sí mismo, puesto que en sus Considerandos establece que son necesarias las modificaciones ya que la papa puede representar un riesgo de introducción y propagación de plagas cuarentenarias, y en sus modificaciones establece un régimen laxo y específico que se encuentra lejos del objetivo buscado. De esta manera, se acredita que no existe razón válida alguna para sostener que las medidas establecidas en el Reglamento de Sanidad Vegetal son adecuadas y se justifica su emisión sin contemplar el procedimiento establecido por la Ley Federal de Sanidad Vegetal. Específicamente en el sentido de emitir disposiciones a la importación sin que las mismas se encuentren sustentadas en evidencia científica alguna, ni en el Análisis de Riesgo de Plagas.

Proporcionalidad de la distinción.

Proporcionalidad de la distinción significa que la medida aplicada por el legislador guarde una relación razonable con el fin que procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar los perjuicios ocasionados por un trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. No existe fin de la norma, puesto que no se justifica de manera alguna el establecimiento de ciertas medidas de mitigación sin encontrarse sustentadas en evidencia científica ni en el ARP. Las medidas no son adecuadas para proteger la sanidad de los vegetales y la sanidad del campo mexicano, la producción de papa y del resto de los cultivos que se ven afectados por las plagas de papa. Tampoco existe razonabilidad detrás de la misma, al no

atender a un objetivo constitucional legítimo sino a un mero acuerdo comercial con los Estados Unidos de América y, por supuesto tampoco existe proporcionalidad en la medida, ya que se está afectando al campo mexicano, a productores de diversos productos, a jornaleros y trabajadores del campo y toda una rama de la producción nacional para el beneficio de un gobierno extranjero y los intereses económicos de unos pocos.

Por las razones anteriores, señalan los quejosos que es resulta injustificada la emisión del Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal y las modificaciones realizadas por el Acuerdo de Clasificación y un atropello a sus derechos fundamentales pues se establece un régimen específico en su contra.

En el tercer concepto de violación, expresan que el Reglamento de Sanidad Vegetal rebasa los extremos de los artículos 20 y 23 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal que establece una cláusula habilitante en favor de las autoridades administrativas para que emitan normas en materia de sanidad vegetal, y por tanto resulta violatorio de los artículos 14, 16 y 73, fracciones XVI 4ª, XXIX-G y XXX, de la Constitución.

Las cláusulas habilitantes (consisten en la emisión de actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano de la Administración Pública para regular una materia concreta y específica, precisándole bases, parámetros y lineamientos generales), no pueden de ninguna manera rebasar el marco definido de acción, toda vez que su naturaleza es precisar las bases y alcances de la norma específica que se va a regular, por ello de ninguna manera podrán exceder el contenido de la ley que les permite realizar la misma, ya que de lo contrario, como en el caso que nos ocupa, será inconstitucional. El objetivo que persigue el legislador al establecer las cláusulas habilitantes es encomendar a un órgano de la Administración Pública que se encuentra especializado y en contacto directo con aspectos técnicos-operativos la emisión de reglas generales administrativas que tiene como finalidad regular aspectos eminentemente técnicos-operativos, que se encuentran en constante fluctuación o transformación en la sociedad. Por lo tanto, las reglas generales administrativas al ser emitidas con base en una habilitación legal, se encuentran sujetas al principio de “primacía de ley”.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Aducen que en el artículo 23[12] de la Ley Federal de Sanidad Vegetal se establece que la Secretaría expedirá

---

12 "Articulo 23.- Queda sujeta a control mediante la expedición del certificado fitosanitario la importación de las siguientes mercancías cuando sean susceptibles de ser portadoras de plagas:

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

las disposiciones legales que establezcan las características y especificaciones fitosanitarias para la importación de vegetales (en este caso, papas) susceptibles de ser portadores de plagas. La emisión de las mencionadas disposiciones legales no puede ser arbitraria sino que está regulada por el artículo 20[13] de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; es decir, deben: i) estar sustentadas en evidencia y principios científicos, y ii) estar basadas en una evaluación de costo- beneficio, que incluya un análisis de riesgo.

Siguen diciendo que las disposiciones reclamadas se hicieron de una manera inadecuada, ya que no se cumplieron con los parámetros que fija el artículo 23 de la Ley General de Sanidad Vegetal, ya que el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal:

• No está sustentado en evidencia y principios científicos (de lo contrario debería de haberse hecho referencia a ellos);

• No está basado en una evaluación de costo-beneficio;

• No incluye un análisis de riesgo

• No está fundado y, mucho menos motivado en la Ley, su reglamento y demás disposiciones fitosanitarias.

En el cuarto concepto de violación, expresan que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal es violatorio de los artículos 40, 73, fracciones XVI 4°, XXIX-G y XXX, 89, fracción I, y 133 de la Constitución y al principio de jerarquía de ley al contravenir lo dispuesto por la Ley Federal de Sanidad Vegetal y establecer el objeto de regulación.

Aducen que el Artículo Noveno Transitorio no sólo va más allá de lo establecido por la Ley Federal de Sanidad Vegetal sino que la contradice y establece el objeto de regulación aún y cuando la facultad reglamentaria está constreñida a determinar el *cómo* se llevarán a cabo los procedimientos y figuras establecidas por la ley; además de que invade la facultad del Congreso de la Unión de

---

"II. Vehículos de transporte o embalajes y contenedores en los que se movilicen o contengan las mercancías mencionadas en la fracción anterior o cuando impliquen un riesgo de diseminación de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos; y
"III. Maquinaria agrícola usada, o partes de ésta.
"La secretaria aplicará las disposiciones fitosanitarias y expedirá normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables que establezcan las características y especificaciones fitosanitarias a que se sujetará dicha importación, así como las mercancías que, en su caso, queden exceptuadas del certificado fltosanitario."

[13] **"Artículo 20**.- Las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables en materia de Sanidad Vegetal y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, además de fundarse y motivarse en términos de esta ley, su reglamento y demás disposiciones fitosanitarias, deberán:
"I. Sustentarse en evidencias y principios científicos, tomando en cuenta, cuando corresponda, las diferentes condiciones geográficas y otros factores pertinentes;
"II. Estar basadas en una evaluación de costo-beneficio, que incluya un análisis de riesgo;
"III. Tomar en cuenta las normas, directrices o recomendaciones Internacionales pertinentes; y
"IV. cancelarse cuando ya no exista base científica que las sustente."

legislar en materia de sanidad vegetal. Con ello, el Reglamento de Sanidad Vegetal, va más allá de las facultades reglamentarias con la que goza el Ejecutivo Federal establecidas en el artículo 89, fracción I constitucional e invade facultades que corresponden en exclusiva al legislativo, como es la modificación o reforma de las disposiciones legales.

Además la citada facultad reglamentaria, debe subordinarse a la disposición jurídica que reglamenta o sujetarse al principio de legalidad del cual derivan dos principios subordinados: i) la reserva de ley, y ii) la subordinación jerárquica. La reserva de ley implica que hay ciertas materias reservadas de forma exclusiva a ser desarrolladas en las leyes, de las cuales además se a la Ley la delegación de la materia que tiene asignada. La subordinación jerárquica, implica que en el reglamento se desarrolle, complemente o detalle las disposiciones establecidas en una ley.

De lo anterior se puede concluir que lo que establece la Ley Federal de Sanidad Vegetal es que las disposiciones legales en materia de sanidad vegetal serán normas de cuarto nivel y no el reglamento de la propia ley, ya que el Reglamento de Sanidad, como cualquier otro reglamento no se motiva; es decir, no cuenta con una parte considerativa en la que se exprese la motivación del mismo. También sería absurdo pensar que se refiriera al Reglamento de la Ley de Sanidad Vegetal, ya que dicho reglamento no puede fundarse en sí mismo, no sólo sería una tautología, sino que sería algo imposible.

Asimismo, conforme la citada jurisprudencia, el reglamento "...*no puede ir más allá de ella [la ley] ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla...*" Es decir, que si la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece que la legislación en materia de sanidad vegetal se establecerá en normas de cuarto nivel, el reglamento al establecer disposiciones específicas en materia de sanidad vegetal está yendo más allá y la está contradiciendo.

De esta manera, el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal resulta contrario a los principios y fines establecidos por el artículo 23 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, pues el titular del Ejecutivo Federal se irroga facultades que corresponden a la Secretaría y requieren necesariamente el cumplimiento del procedimiento específico contemplado en el artículo 20 de la misma ley, cuestión que en el caso en concreto no sucede.

En efecto, en vista de lo antes demostrado el citado artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal viola de forma directa los artículos 89, fracción I,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(facultad reglamentaria del Presidente de la República), 49 (división de poderes), 73, fracciones XVI 4°, XXIX-G y XXX, (facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia de sanidad vegetal), 133 (supremacía de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión).

En el quinto concepto de violación, el artículo 54, primer párrafo, del Reglamento de Sanidad Vegetal es violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución y al principio de jerarquía de ley al contravenir lo dispuesto por los artículos 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal. Lo anterior, ya que dicha disposición reglamentaria incumple con el contenido de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y permite que se establezcan requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas (en nuestro caso papa fresca para consumo) sin cumplir con evidencia científica, aún y cuando la Ley Federal de Sanidad Vegetal lo establece como un requisitos *sine qua non.* Con ello, el Reglamento de Sanidad Vegetal, va más allá de las facultades reglamentarias con la que goza el Ejecutivo Federal establecidas en el artículo 89, fracción I Constitucional, contradice la Ley Federal de Sanidad Vegetal e invade facultades que corresponden en exclusiva al legislativo, como es la modificación o reforma de las disposiciones legales.

El principio de jerarquía normativa consiste en que la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto significa, que los límites de dicha facultad son las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan. De esta manera, ningún reglamento puede imponer distintos supuestos o modificar los supuestos legales. En el caso en concreto, el primer párrafo del artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal infringe el principio de jerarquía normativa al modificar los requisitos que establece la Ley Federal de Sanidad Vegetal como necesarios para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas. Se reitera que de conformidad con las disposiciones anteriores, es un requisito *sine qua non* que las medidas de mitigación de riesgo sean establecidas basadas en evidencia científica.

Como se puede apreciar de la simple lectura de la disposición transcrita el artículo reglamentario en mención quita la obligación que las medidas de mitigación se encuentren sustentadas necesariamente en evidencia científica cuando existan recomendaciones internacionales. Esto es, el Reglamento en completa contradicción con la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece que no será necesario que las medidas de mitigación se encuentren basadas en evidencia científica cuando existan recomendaciones internacionales (sin que tampoco se defina que son éstas). El artículo 20, fracción I,

de la Ley Federal de Sanidad Vegetal establece claramente la obligatoriedad de basar las medidas de mitigación en evidencia científica sin que las recomendaciones internacionales puedan sustituirla de ninguna manera. Sustitución que en violación al principio de jerarquía normativa permite el primer párrafo del artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal.

En el sexto concepto de violación, señalan que las medidas para la importación de papa establecidas en el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal contravienen los artículos 1, 2, 3, 19 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 1, 5 y 91 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y 712 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que viola el derecho fundamental de legalidad previsto por los artículos 14 *y* 16 Constitucional. Lo anterior es así ya que las autoridades responsables, al emitir el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal y establecer ciertas medidas para la importación de papa (sin que se pueda decir que las mismas son medidas de mitigación al no encontrarse sustentadas en evidencia científica), indebidamente ignora el contenido y las medidas establecidas por el Análisis de Riesgo de Plagas, documento realizado por la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación conforme a la evidencia científica actual, situación que resulta contraria a las obligaciones establecidas para dichas autoridades de conformidad con los artículos 1**,** 2, 3, 19 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 1 5 y 91 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y 712 del Tratado de Libre Comercio. De esta manera, las autoridades responsables al emitir medidas para la importación de papa fresca para consumo y procesamiento a territorio nacional incumplen con su mandato constitucional y legal e proteger la sanidad vegetal y al establecer medidas que ponen en riesgo el campo mexicano derivado del alto riesgo de introducción y propagación de plagas cuarentenarias violan los derechos fundamentales a un medio ambiente, salud y alimentación.

Ahora bien, para tener por cumplida cabalmente la doble función de la motivación, como base de la seguridad jurídica y como control administrativo, es menester valorar los niveles o grados de motivación -a saber: omitida, incongruente, insuficiente o indebida-o Por lo tanto, no es suficiente para satisfacer la obligación de motivar los actos la simple o mera exteriorización del silogismo estructurado sobre los motivos o circunstancias concretas del caso, el supuesto de la norma y la conclusión resolutiva; sino que es necesario agregar la justificación objetiva del acto en cuanto debida interpretación del derecho y cualificación de los hechos, **además de acreditar que** es **la solución**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

idónea para la satisfacción del interés público que pretende atender el acto.

Resulta claro que las autoridades responsables al momento de emitir los requisitos para la importación de papa a territorio nacional en el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, se encontraban obligadas a tomar en cuenta tanto la evidencia científica como el análisis de riesgos que para tal efecto emita la autoridad. **Situación que en el caso en concreto no ocurre** ya que el Ejecutivo Federal a través de una norma transitoria establece medidas que permiten soportar la importación de papa fresca a México, sin que las mismas se encuentren sustentadas en evidencia científica, ni en el Análisis de Riegos de Plaga, realizado por la SAGARPA y el SENASICA. Peor aún, con el transitorio en comento, de maneras inconstitucional e indebida, el Ejecutivo Federal permite un régimen de excepción injustificado en completa contravención del sector productivo de papa y en contravención de los diversos productos afectados por las plagas de papa.

Ahora bien, en el caso en concreto y tomando en consideración lo anterior, se afirma que los actos reclamados, específicamente el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, resultan violatorios del principio de legalidad pues como se señaló en el capítulo de antecedentes del presente escrito de demanda, sin fundar ni motivar su resolución, las autoridades responsables se apartan de las medidas de mitigación establecidas por el Análisis de Riesgo de Plagas -mismo que es necesario reiterar fue expedido con base en evidencia científica- e indebida e ilegalmente determinan una nueva serie de medidas de mitigación que no otorgan la protección adecuada al campo mexicano y no mitigan, ni eliminan el riesgo de propagación de plagas cuarentenarias en papa además de no encontrarse soportadas por evidencia científica alguna.

Para acreditar la ilegalidad anterior, basta hacer un comparativo de las consideraciones y de las medidas de mitigación de riesgo establecidas, por un lado, por el Análisis de Riesgo de Plagas, por otro lado, el Acuerdo de Mitigación y el propio Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal para demostrar que son los mismos e indebidos requisitos y que en el Reglamento se dejaron de observar las medidas idóneas y adecuadas para mitigar a las plagas de riesgo alto.

Asimismo, expresan que el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, se desprenden diversas omisiones graves en las medidas señaladas, en comparación con las medidas establecidas en el Análisis de Riesgo de Plagas:

- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo no están sustentadas en evidencias científicas como lo requiere la Ley Federal de Sanidad Vegetal y las normas internacionales y no hacen una distinción entre los niveles de riesgo alto, medio y bajo de las plagas cuarentenarias.
- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo no incluyen medidas fitosanitarias para las 63 plagas cuarentenarias de riesgo alto reconocidas en el Análisis de Riesgo de Plagas como no existentes en México. Lo que tiene como consecuencia que estas plagas de riesgo grave puedan ser introducidas al país cumpliendo con requisitos laxos y sin ningún sustento científico;
- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo son las que el Análisis de Riesgo de Plagas establece exclusivamente para plagas cuarentenarias de riesgo medio, es decir, sin evidencia científica alguna se eliminan las medidas consideradas por el Análisis de Riesgo de Plagas para las plagas cuarentenarias de riesgo alto, consistentes en: **(i)** los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por México; o **(ii)** los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a la dosis que demuestre ser efectiva, y **(iii)** para el caso específico de las plagas *Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodiy* pvyN, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para la papa de origen nacional.
- Se eliminó el requisito de cepillado de las papas lavadas y que las instalaciones en donde sea llevado a cabo este proceso sean aprobadas por la SAGARPA.
- Se eliminaron las facultades de la SAGARPA para verificar el cumplimiento de los requisitos en el país de origen en cualquier momento, sólo se dejan a salvo durante la primera temporada de importación.
- En cuanto a la aplicación de un inhibidor de germinación, se eliminaron requisitos de: **(i)** contar con un registro sanitario vigente en

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

México; **(ii)** la demostración de la efectividad del producto, y **(iii)** que el tratamiento sea realizado por empresas aprobadas por la SAGARPA en instalaciones acondicionadas para este fin.

- Se eliminó el requisito para que los envíos de papa sean ingresados únicamente por los puntos determinados por la SAGARPA, permitiendo que los envíos de papa puedan ser ingresados en cualquier punto, aún y cuando la SAGARPA no cuente con el personal o infraestructura para la inspección adecuada.
- No se señalan ni se presentan las evidencias científicas como lo manda la Ley Federal de Sanidad Vegetal y normas internacionales para acreditar que las medidas de mitigación consistentes en: el tratamiento para inhibir la germinación; el contenido máximo de bolsas de 9.09 kg y que sólo se permitirá la importación a municipios con más de 100,000 personas, son adecuadas para mitigar el riesgo fitosanitario por la papa importada, así como tampoco se señala el procedimiento que utilizará el Gobierno Mexicano para asegurar que las papas importadas no serán cambiadas de bolsas o vendidas a granel una vez importadas y que no saldrían de los municipios con más de 100,000 habitantes.
- No se señalan ni se presentan las evidencias científicas como lo manda la Ley Federal de Sanidad Vegetal y normas internacionales para establecer medidas aún más laxas para la importación de **papas frescas para procesamiento,** para determinar que en estos casos los cargamentos: no requieren estar en bolsas de 9.09 kg; que los envíos no requieren de tratamiento inhibidor de germinación y que los envíos no requieren ser lavados, pero sí libres de suelo; tampoco no se señala el procedimiento y condiciones que utilizará el Gobierno de México para asegurar que este tipo de papas no representan riesgo fitosanitario y que serían procesadas al 100% en una instalación controlada en donde se asegure que no hay fugas del producto, plagas, suelo o desechos del procesamiento.
- Las medidas establecidas por el Reglamento de Sanidad Vegetal específicas para la importación de papa para consumo carecen de soporte científico además de no estar

apegadas a las medidas señaladas por el Análisis de Riesgo de Plagas.

Todas estas violaciones, así como la manera en la que las medidas de mitigación que establece el Reglamento de Sanidad Vegetal son insuficientes para garantizar un nivel adecuado de sanidad vegetal. Asimismo conviene mencionar que, a pesar que como se ha indicado a lo largo del presente concepto, dicha medidas son violatorias del derecho fundamental de legalidad al ser abierta y notoriamente contrarios a las obligaciones del Estado Mexicano establecidas por la Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; todas estas omisiones o modificaciones son extremadamente graves para el sector agrícola mexicano pues contravienen los derechos fundamentales a un medio ambiente, a la salud y a una alimentación adecuados y pone en riesgo este sector estratégico y prioritario para la economía mexicana, al no establecer las medidas adecuadas para garantizar la sanidad del campo mexicano y, peor aún, sin tomar en consideración el Análisis de Riesgo de Plagas emitido por la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y al alejarse de la política pública que requiere que las medidas mismas se encuentren dirigidas a evitar la propagación de plagas cuarentenarias. Lo cual constituye una violación al marco jurídico en materia de sanidad vegetal, como se señaló en el concepto primero anterior.

En el séptimo concepto de violación exponen que el procedimiento establecido por el Artículo Noveno Transitorio para determinar las plagas cuarentenarias que afectan el campo mexicano para la importación de papa es violatorio de la soberanía nacional establecida por los artículos 39, 40 y 41[14] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Refieren primeramente la definición de “soberanía”, que etimológicamente significa “cualidad de soberano”, así como "autoridad suprema del poder público", "alteza o excelencia no superada en cualquier orden inmaterial", mientras que por "soberanía nacional" se entiende la que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos. La acepción etimológica

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[14] “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.
Artículo 41.- El pueblo ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal…”

implica, como contenido ideológico, que la soberanía es el poder que está por encima de todos, sin admitir limitaciones o determinaciones jurídicas extrínseca. Se trata de un poder que se distingue por ser soberano. Es decir, la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue con su presencia de cualquier otro poder social.

Agregan a lo anterior el concepto de soberanía como derecho fundamental, teoría que estable que los Estados cuentas con ciertos derechos que deben ser respetados en favor de la comunidad internacional. Como derechos fundamentales de los Estados pueden señalarse la independencia, la igualdad jurídica, la conservación, la no intervención y el respeto. Respecto al tema de independencia refieren que cada estado decide autónomamente sus asuntos internos y externos en el marco del derecho internacional, es decir, la independencia no es respecto de este derecho, sino del poder de mando de otro Estado o de un organismo internacional. Un estado independiente es el que no se subordina a las normas jurídicas internas ni a los mandatos de otro país, ni reconoce en su territorio las sentencias extranjeras mientras sus propias autoridades no las homologuen. Este derecho fundamental a la independencia jurídica equivale a la soberanía.

Asimismo, aducen el concepto de soberanía alimenticia, propuesto por el movimiento social mundial de campesinos y agricultores familiares, vía campesina, en los siguientes términos: *"La soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes [y] a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del "dumping".* Aducen que el concepto de soberanía alimentaria afirma que cada país deber tener derecho a determinar su grado de autodependencia en cuanto a la producción nacional de alimentos básicos.

Siguen diciendo que el derecho a la alimentación significa que los Estados, especialmente aquéllos que han suscrito tratados internacionales en la materia, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Protocolo de San José, están obligados legalmente a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación cuando han ratificado el Pacto Internacional. Y están obligados a buscar la mejor manera de garantizar la seguridad alimentaria a toda su población.

Refieren que el principio de soberanía nacional y el concepto de soberanía alimentaria, en el caso en concreto se ve violentado por el establecimiento de un régimen de excepción para la importación de papa que no cuenta con justificación en el marco constitucional y fuera del procedimiento establecido por la Ley Federal de Sanidad Vegetal y por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), es decir, sin elaborar un Análisis de Riesgo de Plagas y sin que de manera soberana sea el Estado mexicano el que establezca cuáles son las plagas que se deben reglamentar en su territorio. En otras palabras al permitir que una negociación comercial con un país extranjero tenga mayor peso que la sanidad vegetal y la decisión soberana de proteger los campos de cultivo mexicanos.

Siguen diciendo que es responsabilidad y facultad de cada Estado determinar de manera soberana el listado de plagas reglamentadas en su territorio y las medidas específicas a la importación que consideren, siempre y cuando las mismas se encuentren justificadas. La disposición en mención no señala ni establece la facultad para que el listado de plagas cuarentenarias -como pretende indebidamente el Reglamento- sea determinado de manera conjunta con otro país. Asimismo, sirve para demostrar la violación a la soberanía nacional lo establecido por la Carta de Intención respecto a la importación al territorio mexicano de papa fresca para consumo proveniente de los Estados Unidos de América suscrita junto con el USDA, en la cual se puede evidenciar que los continuos procedimientos del Gobierno mexicano para establecer medidas para permitir la importación de papa son consecuencia de un acuerdo bilateral para facilitar el comercio de papa fresca sin respetar la sanidad e inocuidad nacional.

De esta manera, de la Carta de Intención acordada entre la Secretaría de Economía, el SENASICA y el USDA *(United States Department of Agricu/ture);* y cuya fecha de suscripción fue el día 6 de junio de 2012, se puede apreciar que las medidas de mitigación acordadas por las anteriores autoridades, no corresponden a las medidas establecidas por el Análisis de Riesgo de Plagas, realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y sin embargo las mismas coinciden con las medidas que se establecieron en su momento en el Acuerdo de Mitigación y ahora en el Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal, lo que hace concluir que dichas medidas de mitigación fueron acordadas de manera extralegal y de forma deliberada en atención a los intereses económicos de los Estados Unidos de América y en completa violación a la soberanía nacional y soberanía alimentaria del Estado mexicano. Lo

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

cual conlleva a concluir que las medidas que las autoridades responsables insisten en establecer para la importación de papa no siguieron el procedimiento establecido para ello conforme a Ley Federal de Sanidad Vegetal, y por lo tanto carecen de un sustento científico y fueron realizada a modo y por solicitud expresa de parte del Gobierno de los Estados Unidos de América en contravención a las disposiciones constitucionales y legales en materia de sanidad vegetal, a la soberanía nacional y en perjuicio de un área estratégica y prioritaria para la economía nacional como lo es la agricultura.

De los anteriores documentos, señalan los quejosos que resulta patente la violación a la soberanía nacional y alimentaria, ya que las autoridades responsables con el objeto de obtener un asiento en las rondas para la celebración del TPP, renuncia a su soberanía interna para emitir las medidas de mitigación de riesgos fitosanitarios y pasa completamente por alto sus obligaciones conforme a la Constitución, Tratados Internacionales y la Ley Federal de Sanidad Vegetal; poniendo en consecuente riesgo a la sanidad y al campo mexicano y en su lugar emite una serie de medidas -que como se ha reiterado *ad nauseam* carecen de un soporte científico para su emisión- dictadas a la medida de los intereses comerciales y políticos de los Estados Unidos.

En el **octavo concepto de violación** señalan que el artículo noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, es violatorio de la obligación del estado Mexicano de adecuar el derecho interno a los derechos fundamentales reconocidos por los Tratados Internacionales establecidos por los artículos 1 y 2 del Protocolo de San Salvador, en estrecha relación con los diversos 10, 11 y 12 del mismo protocolo que regulan los derechos fundamentales a un medio ambiente, salud y alimentación adecuados, ya que la emisión del Artículo Noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal el estado Mexicano a través de las autoridades responsables al crear una norma general que contraviene los derechos fundamentales incumplió con dichos artículos.

Aducen los quejosos toda persona tiene derecho a que se respete:

• Su derecho a la alimentación (artículos 4 Constitucional, 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 12 del Protocolo de San Salvador), lo cual implica que:

- Esté libre de riesgos sanitarios;
- Sea adecuado en calidad y cantidad, sin sustancias nocivas, y,

- El Estado no adopte medidas que impidan el acceso a una alimentación no adecuada y vele por que los particulares no priven a otros del acceso a dicha alimentación.

• Su derecho al medio ambiente (artículos 4 Constitucional, 12 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 11 del Protocolo de San Salvador), lo cual implica que:

- Toda autoridad tiene la obligación de proteger dicho derecho;
- Se puede exigir su cumplimiento ante tribunales, y
- La existencia de medidas sanitarias y fitosanitarias, las cuales pueden implicar barreras a la importación de alimentos.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

• Su derecho a la salud (artículos 4 constitucional y 12 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), lo cual implica que:

- El acceso a alimentos aptos para el consumo y un medio ambiente salubre

En el noveno concepto de violación señalan que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal y las omisiones de las autoridades responsables de llamar a los sectores productivos al procedimiento de revisión de las disposiciones y medidas para la importación de papa vulnera el derecho de la quejosa de seguridad jurídica y al desarrollo debido de su objeto.

Asimismo, exponen las omisiones en las que incurre la autoridad y el Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de Sanidad Vegetal:

I) La omisión de establecer medidas transitorias específicas e idóneas para la prevención de introducción de plagas cuarentenarias a través de la papa fresca importada a territorio nacional de cualquier país de procedencia;

II) La omisión de establecer medidas transitorias específicas e idóneas para la prevención de introducción de papa importada a territorio nacional contaminada con plagas cuarentenarias de cualquier país de procedencia;

III) La omisión de establecer medidas específicas e idóneas para proteger los campos de cultivo de papa en el territorio nacional de la contaminación de plagas cuarentenarias existentes en diversos países;

IV) La revisión de las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional;

V) La omisión de tomar en consideración evidencia científica para la revisión de las medidas de mitigación de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional;

VI) la omisión de llamar a los sectores y productores involucrados en el sector e interesados a una consulta pública para la revisión de las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional y la emisión de una nueva disposición, norma o acuerdo de cualquier tipo para tal efecto, dejan en un estado de indefensión e inseguridad jurídica a la quejosa, ya que a pesar de encontrarse obligado a ello, las autoridades responsables no llevan a cabo un procedimiento de consulta, ni son transparentes en la emisión de una nueva norma de carácter general;

VI) La omisión de concluir la revisión de diversas normas relativas a las medidas fitosanitarias para la importación de tubérculo de papa con anterioridad a la emisión del Acuerdo de Abrogación, con el objeto de determinar si era necesario abrogar el Acuerdo de Mitigación o si era necesario establecer medidas adicionales,

VII) La omisión de elaborar o acopiar evidencia científica para la revisión de las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa fresca a territorio nacional, contravienen el principio de legalidad y seguridad jurídica.

Igualmente aducen que con lo anterior también se demuestra que el refrendo del Reglamento de Sanidad Vegetal por parte del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ya que a pesar de ser dicho Secretario el funcionario que conoce el procedimiento adecuado para la emisión de medidas de mitigación de riesgo convalida la emisión del Reglamento de Sanidad Vegetal por parte del Ejecutivo Federal en claro incumplimiento de sus facultades constitucionales y legales. Con lo cual, se convierte en coparticipe y en sujeto de responsabilidad política y administrativa en caso de demostrarse la violación a las disposiciones constitucionales y legales aludidas.

SÉPTIMO. Ahora bien, y dada la importancia del juicio de amparo *, en el que se reclamó el "*ACUERDO por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos"* y que fue analizado en sentencia de tres de junio de dos mil dieciséis; misma que se trae a colación, en virtud de que dicho juicio se promovió en este juzgado y se considera un hecho notorio para el suscrito Juzgador en virtud de la gama de probanzas que fueron desahogadas. Sentencia que versa sobre el tema que se analiza en el presente juicio, y cuyos razonamientos se invocan en lo conducente, para dar mayor fuerza argumentativa al presente asunto, pues en dicha resolución se dijo lo siguiente:

"…**SEXTO…** Los conceptos de violación que hace valer la colectividad quejosa **son fundados,** en mérito de las consideraciones que se indican a continuación:

Previo al estudio de los argumentos propuestos por los quejosos, las autoridades responsables y los terceros interesados, es necesario destacar que por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, fue abrogado el acuerdo de mitigación y todas las normas derivadas de éste, lo que aparentemente hace que cesen los actos reclamados y deja sin efectos el presente juicio de amparo.

Sin embargo, como se adelantó al momento de analizar la citada causal de improcedencia, se estima que los actos reclamados que fueron abrogados aún siguen surtiendo efectos en la esfera jurídica de la colectividad quejosa, inclusive el riesgo de introducción y dispersión de plagas provenientes del extranjero se potencializa substancialmente, merced a que las ciudades responsables no restablecieron la cuarentena a la importación del tubérculo que había existido por más de cuarenta años, sino que anularon las insipientes medidas contenidas en el acuerdo de mitigación y su plan de trabajo y las contenidas en la NOM-012-FITO-1996 y procedieron a establecer que las volverán a estudiar lo que genera ambigüedad e incertidumbre dado que el acuerdo de abrogación se encuentra sub-judice y el hecho o posibilidad que se reiteren esas medidas basta para que se vean afectadas los derechos humanos de la colectividad quejosa; y peor aún sería el que se dejaran las cosas como están en este momento, pues es evidente que la papa puede importarse bajo un esquema genérico; esto es, como cualquier otro vegetal no obstante que por sus características requiere un trato especial y diferenciado de otros productos cuya introducción genera un riesgo de dispersión de plagas menor al que ocasionan las papas. Es por ello que deviene indispensable analizar las medidas establecidas por las autoridades responsables al igual que los actos omisivos que fueron reclamados por la colectividad quejosa.

En primer término, expresaremos algunos conceptos fundamentales acerca del principio precautorio o indubbio pro natura, para luego exponer las causas y los motivos por los cuales, el acuerdo de mitigación, el plan de trabajo, los actos omisivos, las medidas fitosanitarias adoptadas y las consecuencias de omitir fijar una cuarentena exterior durante el tiempo que se analizan y determinan las nuevas medidas fitosanitarias, son violatorios de los siguientes derechos humanos: a) alimentación, b) a tener un medio ambiente sano, c) legalidad, d) fundamentación y motivación; e) desarrollo sustentable, y f) conservación del medio ambiente, consagrados en los artículos 4, 14, 16 y 25 constitucionales.

En efecto, el principio precautorio o de precaución[15] surge como respuesta ante la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actividades;

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[15] *Protocolo de Actuación para quienes Imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura emitido por la Suprema Corte de justicia de la Nación, pagina 60.*

por ello, este principio requiere adoptar disposiciones de carácter restrictivo, tomando medidas para que ese daño hipotético no llegue a producirse; esto es, el objetivo de dicho principio no es controlar y minimizar el daño, sino evitar riesgos cuyas consecuencias puedan ser graves.

Cabe señalar que de conformidad con lo expuesto por Nestor A. Cafferatta en el libro Introducción al Derecho Ambiental[16], el principio precautorio es el cuidado anticipado o cautela para que una actitud o acción no venga a resultar en efectos indeseables.

Así también, es la actitud que debe observar toda persona que toma una decisión concerniente a una actividad de la que se puede razonablemente esperar un daño grave para la salud o la seguridad de las generaciones actuales o futuras o para el medio ambiente.

Igualmente, es el deber de precaución que obliga a tener en cuenta la probabilidad de importantes daños en la biosfera, situación que determina la exigencia de un mayor celo y cuidado ante la fundada sospecha de que se encuentra comprometida la integridad del medioambiente.

Alvaro Mirra señala que la implementación del principio precautorio debe ser privilegiada a la prevención de riesgos de ocurrencia de daños graves e irreversibles, mismo ante la incertidumbre científica que pueda existir en lo tocante a los efectos nocivos de las conductas o actividades cuestionadas del enfoque de tolerancia.

Paulo A. Lemme Machado sostiene que en caso de certeza de daño ambiental, debe ser prevenido como los pondera el principio de prevención, pero en caso de duda o incerteza, también debe ser prevenido; señala que la duda científica, expresada con argumentos razonables, no dispersa la prevención, pues no es necesario que se tenga prueba científica absoluta de que ocurrirá el daño ambiental, bastando el riesgo de que el daño pueda ser grave e irreversible, para que no se deje de disponer medidas efectivas de protección ambiental.

Además, que la precaución distingue al derecho ambiental de otras disciplinas tradicionales, que en el pasado sirvieron para lidiar con la degradación del medio ambiente, especialmente el derecho penal (responsabilidad penal) y el derecho civil (responsabilidad civil), porque estas tienen como prerrequisitos fundamentales certeza y previsibilidad, exactamente dos de los obstáculos de la norma ambiental.

En resumidas cuentas, el principio precautorio no requiere que exista el daño para actuar ni tampoco que esté plenamente acreditado que la actividad ocasionará el daño sino que se anticipa al evento dañino; en tanto que el principio de prevención, requiere la demostración plena de las consecuencias dañinas que una actividad pueda generar para que se obligue a la autoridad a actuar.

De esa manera, tanto el acuerdo de mitigación reclamado como el plan de trabajo operacional, parten de la

---

[16] *Editorial del deporte mexicano durante el mes de diciembre de dos mil cuatro, páginas 161 a 174 capítulo 6.*

premisa consistente en que las medidas ahí establecidas disminuirán significativamente el riesgo de introducción de plagas que puedan venir integradas al tubérculo que se importa de los Estados Unidos de Norteamérica, al grado de que existirá la mínima posibilidad de riesgo de dispersión de plagas que puedan comprometer los campos de cultivo mexicanos.

Así las cosas, la litis del presente juicio de amparo se circunscribe al estudio de la constitucionalidad de los actos reclamados bajo la siguiente interrogante:

¿Las medidas fitosanitarias adoptadas en el Acuerdo de mitigación y el plan de trabajo operacional son suficientes para contener **a un nivel adecuado** la entrada de plagas cuarentenarias a territorio nacional?

Interrogante que para ser respondida requiere, en primer término, revisar el método filosófico-jurídico que se utilizará para analizar los actos reclamados, a saber si se aplicará la teoría tradicional del daño causado (prevención) o si se utilizará la teoría que emerge del principio precautorio. Lo que es relevante, si se toma en cuenta que una mala decisión compromete tanto los campos de cultivo como el derecho a la alimentación de millones de mexicanos, al ser la papa un producto alimenticio de carácter estratégico, pues el tubérculo permite nutrir a nuestra población debido a su alto contenido energético.

En esas condiciones, el rol del Juez interviniente, de conformidad con lo expuesto por Nestor A. Cafferatta en el libro Introducción al Derecho Ambiental, debe ser el de un juez interesado, dado que tiene un interés ambiental, que es inherente a su condición, porque le interesa por ejemplo que el agua que bebe siga siendo fresca, cristalina, pura, asimismo, que el aire que respira mantenga esa condición o en su caso, que no se vea comprometida su alimentación y la de su familia. De ahí que, el Juez podrá disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general, en cualquier estado del proceso, aún sin ausencia de la parte contraria.

En el esquema clásico jurisdiccional se concibe la figura del juez neutral, pasivo, quieto, legalista; sin embargo, las nuevas manifestaciones del accionar judicial, asoma la figura del juez comprometido socialmente, acorde con el movimiento de acceso a la justicia de protección.

Desde esa perspectiva, el panorama comparativo acusa una modalidad de tutela que se orienta hacia un juez con responsabilidad civil o sea independiente a cabalidad pero comprometido, no desde luego con la orientación política circunstancial del gobierno del Estado sino con el sentido de ayudar a facilitar, lógica y razonablemente, la trascendente evolución del derecho, pues el juez que está en el centro del cuadrilátero en la actividad neutral (la de referee) solo para impedir los golpes bajos, ha quedado atrás.

Lo anterior, pues la naturaleza del litigio ambiental, empuja al juez a salir de su rol pasivo y asumir, de alguna manera, la responsabilidad por la cura de una relación docente entre el derecho y la vida, para adoptar un rol activo, de tutela

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

preventiva, continua, eficaz, enérgica, anticipatoria, temprana, dinámica, rápida, flexible, vigorosa, colaborador de agente de cambio social.

Además, el juez debe actuar en su plenitud, disponiendo medidas preventivas destinadas a evitar daños, dado que las técnicas de indemnización no son por sí solas suficientes para suplir las ausencias de controles directos sobre la actividad dañosa destinadas a detener en forma inmediata sus efectos nocivos **y en algunas ocasiones no es suficiente para restituir las cosas a su estado previo a la violación,** propiciando así una postura a fin de la función preventiva de daños que hoy se le atribuye a los jueces.

Por tanto, el derecho ambiental requiere de una participación activa de la judicatura, que se traduce en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida se sus requerimientos.

En ese orden de ideas, una vez que se ha determinado que el asunto se abordará a través de la teoría filosófica jurídica del método precautorio o *indubbio pro natura*, es conveniente analizar si acuerdo de mitigación como el plan de trabajo, aplican la teoría denominada enfoque de sistemas, como lo sustentan las autoridades responsables en sus informes justificados para valorar cómo se estudiarán dichas medidas. Sistema que supuestamente consiste en establecer diversas medidas paralelas, pero íntimamente interrelacionadas, de tal forma que para efecto de que exista dispersión de plagas, es necesario que fallen todas las medidas adoptadas en el acuerdo de mitigación y en el plan de trabajo.

En ese punto, cabe señalar que los argumentos expuestos por la autoridad responsable se consideran dogmáticos, ya que ni en los considerandos del Acuerdo de mitigación, ni en el Análisis de Riesgo de Plagas, dictámenes de la Comisión Federal de Mejora Regulatorias (COFEMER), ni en ningún otro documento presentado por las autoridades se estableció que las medidas del Acuerdo de mitigación se realizaron tomando en consideración un enfoque de sistemas.

En efecto, las autoridades fueron omisas en acreditar el cumplimiento del procedimiento establecido por la NIMF No. 14 sobre el procedimiento para establecer medidas con soporte en un enfoque de sistemas, que consiste en lo siguiente:

NIMF No 14.

9. Evaluación de los enfoques de sistema.

En la evaluación de enfoque de sistemas para alcanzar el nivel apropiado de protección fitosanitaria del país importador para la evaluación de si se satisfacen o no los requisitos deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

-Considerar la relevancia de los enfoques de sistema existentes para tratar la misma plaga o plagas similares en otros productos básicos.

-Evaluar la información proporcionada sobre:

-Eficacia de medidas

-Vigilancia e intercepción, datos de muestreo (prevalencia de plagas)

-Relación plaga hospedante

-Prácticas de manejo de cultivos

-Procedimientos de verificación

-Repercusiones en el comercio y costos, incluido el factor tiempo

-Considerar los datos frente a los niveles de confianza deseados y tomar en cuenta, cuando sea apropiado, las opciones que compensen la incertidumbre.

9.1. Resultados posibles de la evaluación

Estos pueden determinar si el enfoque de sistema es:

-Aceptable

-Inaceptable

-Eficaz pero no viable

-No lo suficientemente eficaz (requiere un aumento en el número o en la intensidad de las medidas)

-Innecesariamente restrictivo (requiere una disminución del número o intensidad de las medidas

-Imposible de evaluarlo por falta de datos o por un nivel de incertidumbre inaceptable.

Cuando el enfoque de sistemas sea considerado inaceptable, el fundamento de tal decisión deberá describirse con detalles y ponerse a disposición de los socios comerciales para facilitar la identificación de posibles mejoras.

En efecto, las autoridades responsables no lograron demostrar que el Acuerdo de Mitigación y el plan de trabajo fueron realizados con base en un enfoque de sistemas; pero aún en mejor de los supuestos el enfoque no es suficiente por los argumentos que expone. Para demostrar lo anterior, se analizan las medidas con los siguientes puntos:

1. Inspección en las fronteras, puertos y aeropuertos.
2. Inspección fitosanitaria.
3. Emisión del certificado sanitario.
4. Rastreabilidad en los envíos.
5. Empaque y etiquetado.
6. Sellado de transportes en el punto de revisión
7. Papas frescas para procesamiento. (tiene un tratamiento especial que circunscribe a que el camión no se abre hasta llegar a la planta de procesamiento).
8. Plan de trabajo.

En respuesta a este análisis, se debe señalar que las autoridades responsables no presentan prueba alguna para sustentar que el acuerdo de mitigación o el plan de trabajo se encontrarán sustentados en un enfoque de sistemas salvo su dicho y que en ninguno de los documentos aportados por la totalidad de las partes en el expediente se desprende que las medidas establecidas por dichos actos hayan sido valoradas o emitidas de conformidad con un enfoque de sistemas. Por el contrario, de un análisis que el suscrito realiza de la Norma Internacional para Medida Fitosanitaria (NIMF) número 14, llamada Aplicación de Medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo de riesgo de plagas, que citan las autoridades como la fuente para haber emitido el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo conforme a un enfoque de sistemas se desprende que para ello, las autoridades fitosanitarias deben llevar a cabo un procedimiento previo para determinar si el enfoque de sistemas es aceptable o no

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

aceptable, procedimiento cuyos resultados incluso deben hacerse del conocimiento de los socios comerciales involucrados. De esta manera la respuesta a este primer análisis es que los actos reclamados no fueron elaborados con base a un enfoque de sistemas.

Sin embargo, no obstante la primera conclusión a la que llega el que suscribe aun valorando las medidas establecidas por el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo bajo un enfoque de sistemas se llega a la misma conclusión: esto es, que las medidas son inadecuadas para prevenir y evitar la introducción de plagas cuarentenarias, conforme a lo que se indica a continuación.

Así las cosas, las autoridades responsables vigilan las fronteras de nuestro país conforme a las regulaciones contenidas en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo, compendios de normas y medidas específicas (en particular los dos últimos) los cuales aparentan ser adecuadas para su fin, pero, como se verá más adelante, son totalmente ineficientes para contener las plagas que afectan a las papas, en función de la complejidad que implica la siembra, crecimiento y manejo del tubérculo que, al ser una raíz, genera que tanto en el suelo que queda adherido como en su cáscara y en su interior, se incorporen múltiples tipos de plagas: nematodos, virus, bacterias y hongos, fitoplasmas e insectos, cuya detección requiere de medidas específicas; incluso, exclusivas para cada tipo de plaga, con el objeto de contener su dispersión. Es por ello, que antes de la entrada en vigor del acuerdo y el plan de trabajo, el ingreso de papa al interior del territorio nacional estaba en cuarentena conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996; de esa manera, los actos reclamados, a decir de las autoridades responsables, son medidas alternativas que salvaguardan la seguridad fitosanitaria del territorio nacional, lo cual es totalmente erróneo. A lo que se suma, que la efectividad de las medidas implementadas no está comprobada científicamente.

Así pues, la respuesta a la interrogante consistente en si los actos reclamados son suficientes para garantizar la seguridad de los campos de cultivo mexicanos es la siguiente: NO, pues los actos reclamados no minimizan riesgo alguno de introducción y dispersión de plagas.

Para justificar lo expuesto con antelación, se enunciará la medida adoptada, y los argumentos que expone la autoridad responsable para considerar que, por sí misma, disminuye el riesgo de trasmisión de plagas derivadas de la papa; hecho lo anterior, el suscrito pasará a establecer punto por punto, el por qué, la medida en comento no es apta ni suficiente para contener las plagas provenientes del extranjero, al tenor de los medios de convicción desahogados en el presente juicio de amparo, ello con el objeto de justificar plenamente que el acuerdo de mitigación, el plan de trabajo y las medidas fitosanitarias reclamadas, no son más que un sofisma, esto es, argumentos o raciocinios falsos formulados con la finalidad de inducir al error.

En ese orden, me permito iniciar con la siguiente frase:

"La efectividad de un sistema es una consecuencia de su credibilidad" (Luigi Ferrajoli, conferencia *"Constitucionalismo y Jurisdicción"*, impartida en el Instituto de la Judicatura Federal el 6 de marzo de 2012).

Ahora bien, cabe señalar que en materia probatoria[17], cuando de medio ambiente se trata, el Juez se encuentra, por una parte ante numerosas dificultades que surgen a la hora de probar el nexo entre el hecho y el resultado dañoso y, por otra, las dudas científicas que constantemente se plantean; por tanto, se ha afirmado la viabilidad de que el juez forme su criterio en base a probabilidades.

Así, en los casos de alta complejidad, entre los que se incluye la problemática ambiental, Augusto Morello, en el libro introducción al derecho ambiental, propone una mayor flexibilidad en el proceso de evaluación de las reglas de la sana critica, como mecanismo intelectivo de apreciar la fuerza de convicción de los medios probatorios, por lo que sostiene que no debe levantar obstáculos procesales ni criterios de hermenéutica rígidos o matizados de exceso ritual, ni clausurar medios que eventualmente resulten útiles para cumplir el propósito de acceso a la verdad jurídicamente objetiva, cuando el objeto de la pretensión y al cabo, el contenido del proceso se viste de notas agudas de complejidad, o que se cubren de excluyente cientificidad, dentro de los cuales se inscribe la responsabilidad por destrucción del medio, a cuyo efecto, reitera, debe el intérprete actuar con amplitud y flexibilidad, a través de un pensamiento integrado de las ciencias de la cultura y de las ciencias de la naturaleza.

Además, que la prueba en daño ambiental reviste tal grado de dificultad, pues no es lo mismo para el juzgador analizar las conclusiones de una pericia en procesos convencionales, con los que se halla familiarizado que, un estudio y sondeo de captación y verificación de aguas subterráneas emanado de un profesional de ciencias geológicas, o el relevamiento de industrias que involucren procesos químicos, físico-químicos, el sondeo de sus instalaciones etcétera, a la par que se sostiene no obstante, en causas de contaminación, el éxito del proceso dependerá casi en forma exclusiva del resultado de la pericia técnica.

Respecto de las peculiaridades de la tarea probatoria en materia de daño ambiental, se puede afirmar que la determinación de la prueba a utilizar presenta dificultades importantes, porque si incumbe procesalmente al promotor del resarcimiento de daños demostrar la certidumbre de estos, la prueba de tales degradaciones ambientales es sumamente difícil la mayoría de las veces, por lo que se debe ponderar las siguientes cuestiones al ofrecer la prueba: a).- que es indispensable contar con el apoyo de especialistas en la disciplina que tecnológicamente se encuentre involucrada en el problema ecológico que se pretende hacer cesar o bien resolver residualmente en la indemnización perseguida; b) que el esfuerzo probatorio tiene como destino la determinación del

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[17] Libro introducción al medio ambiente de Nestor A. Cafferatta. *Editorial del deporte mexicano durante el mes de diciembre de dos mil cuatro, páginas 175 a 1814 capítulo 7.*

origen del daño, para que con ello identifiquemos tanto a su autor o autores, como de qué manera se debe repara; c) que por la característica propia de estos daños, la certeza o certidumbre de su existencia es reemplazable por la verosimilitud.

Además, que en un régimen de protección del ambiente, tiende a facilitar la valoración de las pruebas, cuando se da fuerza probatoria a los informes emanados de organismos oficiales, prueba que por supuesto, puede ser revertida por otra de equivalente valor técnico.

De esa manera, y bajo un razonamiento flexible y creativo se analizará la primera de las medidas establecidas para contener a mitigar el riesgo de dispersión de plagas provenientes del extranjero.

a).- Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas. La autoridad responsable explica en qué consiste dicha certificación, lo cual es relevante para comprender el asunto, generando así la necesidad de trascribir el tópico antes mencionado: *"La semilla certificada es la que se obtiene después de un proceso de producción y multiplicación de semillas de variedad mejoradas, bajo estrictos controles de supervisión de parte de la Autoridad en la materia. Se produce a partir de semilla genética o fundación, o semilla registrada, que cumple con los requisitos establecidos en el reglamento específico de la especie o grupo de especies y ha sido sometida al proceso de certificación por parte de una entidad certificadora. (Efficacy of Pest Risk Mitigation Measures in a Systems Approach for the Export of Fresh Potatoes from United States to Mexico for Consumption or Processing. (USDA/APHIS, PPQ, 2013 y A) Colorado Rules and Regulations for Certification of Seed Potatoes, May 2013, Colorado State University in cooperation with Colorado Certified Potato Growers' Association, B) Seed Potato Certification Standards, Nort Dakota, C) Certification Of Montana Seed Potatoes, Montana State University Rules And Regulations, D) Potato seed management: Seed certification and selection, University Idaho). El proceso de Certificación de semilla de papa es un acuerdo voluntario entre el productor y la Autoridad en la materia, con el propósito de producir y distribuir semillas de papa de alta calidad, libre de plagas. La certificación de un lote de semilla de papa sólo se completa cuando todos los requisitos se han cumplido en campo de producción, en almacenamiento, en post cosecha, y que se hayan inspeccionado conforme a lo determinado por las normas y reglamentos. El proceso de certificación de semillas de papa es aplicado en varios países al igual que México, incluso en Estados Unidos, con base a la condiciones propias de un Estado, se tienen identificados procesos de certificación de semilla de papa en los estados de Colorado, Idaho, Montana y Dakota del Norte, EUA."*

En primer término es preciso señalar que el argumento de las responsables se encuentra sustentado en documentales que fueron presentadas en idioma extranjero sin traducción por parte de perito autorizado, de manera que no es posible tomar dichos documentos como prueba en el presente expediente.

En segundo lugar, la autoridad responsable señala que la papa proveniente de los Estados Unidos, se producirá a través de semillas certificadas de la mejor calidad; indica, que para entrar en ese programa de certificación es menester que el campo o lote de papas esté libre de plagas, inclusive, hace énfasis en el alto grado de capacitación, conocimiento y eficacia de los inspectores del Departamento de Sanidad Vegetal de los Estados Unidos de Norteamérica, pues al respecto señala: *"Los inspectores de certificación típicamente inspeccionan los campos de papa tres veces durante el período de crecimiento. La primera inspección tiende a concentrarse sobre plagas que se expresan a principios de la temporalidad de crecimiento. Mientras que la segunda y tercera inspección se enfocan en la presencia de virus, Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus y otros problemas que se presentan al final del ciclo de crecimiento. Hay una tolerancia cero para Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus en todos los programas de certificación de semillas en los EE.UU. Debido a que la inspección en campo es un proceso visual, algunas plantas pueden presentar síntomas cuestionables que exigen verificación en laboratorio. La mayor parte de los programas de certificación requieren realizar pruebas a los tubérculos después de la cosecha o ensayos de crecimiento en el invierno. Para los ensayos en invierno, un porcentaje de los tubérculos de cada lote de semillas se siembran y las plantas resultantes se examinan visualmente para síntomas de la plaga. El requisito de que todas las papas para exportación a México deban conducirse directamente de semilla certificada, asegura que el riesgo de introducción de plagas de interés cuarentenario para México se mantenga a niveles lo más bajo posibles."* (foja 2301).

Ahora bien, basta la simple lectura de la medida antes resumida, para apreciar lo superfluo de esta última y su inoperancia para contener de manera efectiva la introducción de plagas a territorio nacional. Es válido considerar lo anterior, si se toma en cuenta que cualquier agricultor sabe que la implementación de semilla certificada de alta calidad genera mejores cosechas, mayores rendimientos y disminuye, ciertamente, la posibilidad de que esas semillas se encuentren contaminadas con alguna plaga; sin embargo, el hecho que los agricultores norteamericanos implementen semilla certificada, de manera alguna evita que las plagas que se encuentran en el suelo de aquel país se incorporen al tubérculo; dicho de otra manera, el problema no es la semilla que utilicen para producir sus papas, sino las plagas existentes en su suelo, por lo tanto, el hecho de que se empleé semilla certificada no es una cuestión que mitigue plaga alguna, pues constituye una condición para que el producto que crezca en aquel país sea viable y de buena calidad para sus consumidores, pero eso no reduce la incorporación de plagas que esas semillas adquirirán al momento en que se siembren y crezcan las papas en aquel territorio; máxime que no se pretende importar semilla de papa para cultivo sino papa para consumo o procesamiento, esto es, no se importa la semilla, se importa el producto derivado de la semilla con lo cual no se valora el factor suelo o los patógenos

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

que pudo adquirir el producto en el campo donde fue cosechada.

De esa manera, la calidad de semillas, que con tanto énfasis se enarbola en el informe con justificación, no tiene relevancia alguna, dado que los agricultores mexicanos también usan semilla certificada, la cual se produce en invernaderos altamente especializados con objeto de generar condiciones óptimas para mejorar la calidad del producto y evitar que, de inicio, ese producto llegue enfermo, lo que en modo alguno evita que la semilla pueda infectarse con las plagas existentes en territorio nacional; es por ello, que el hecho de que la semilla sea certificada no constituye una medida para controlar la dispersión de plagas cuarentenarias provenientes del extranjero.

En efecto, la semilla de papa certificada, al ser sembrada, permanece en la tierra, donde existen patógenos, tales como hongos, bacterias y nematodos que habitan en el suelo, lo que significa que la semilla puede ser infectada por dichos patógenos en las diferentes etapas de su crecimiento; a lo que se suma, que en la parte aérea de las plantas de papa ocurren enfermedades de origen fungoso y bacteriano las cuales pueden infectar, inclusive, el tubérculo que se encuentra en el suelo; además, la parte aérea de las plantas puede ser atacada por insectos con aparato bucal picador-chupador, los cuales transmiten virus y fitoplasmas que infectan de manera sistemática a las plantas de papa, lo que implica que la infección ocurrirá también a los tubérculos procedentes de las plantas infectadas.

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

Lo anterior tiene sustento, en el listado de importaciones de papa que ingresaron a territorio nacional durante el periodo de vigencia del acuerdo de mitigación y del plan de trabajo, anexo al Oficio número ** emitido por el Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y presentado en copia certificada por la parte quejosa del cual se desprenden una serie de importaciones y embarques liberados a territorio nacional en donde se encontró la presencia de plagas cuarentenarias; asimismo, en los envíos de papa a la franja fronteriza de México que ha hecho Estados Unidos de Norteamérica, se han detectado 944 (novecientos cuarenta y cuatro) cargamentos contaminados con plagas a pesar de que los tubérculos, en teoría y como lo señala la autoridad responsable, se han producido con semilla certificada. Dicha información se fundamenta en el aviso por el que se dio a conocer el proyecto del acuerdo en el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de

tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos durante el periodo *, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil doce por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; tal como se advierte, en lo conducente, de la siguiente transcripción:

"*

AVISO por el que se da a conocer el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.

(…)

Que en el caso de las importaciones de tubérculos de papa de Estados Unidos de América a la franja fronteriza norte de México, durante el periodo **, se han detectado * embarques contaminados con las plagas cuarentenarias para México siguientes: Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, Clavibacter michiganensis subs. sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Ralstonia solanacearum. Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados, fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de Estados Unidos para cumplir con el protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos de América a México, suscrito entre ambos países en el año 2003, el cual establece…" (El subrayado es propio).

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Asimismo, con las copias certificadas de los diversos análisis de laboratorio llevados a cabo por la Dirección General de Sanidad Vegetal, con residencia en México, Distrito Federal, realizada sobre diversas muestras de papas importadas, adquiridas en el supermecardo *con sede en el Distrito Federal y **, con sede en el Estado de Hidalgo, las cueles fueron positivos de *Potato Virus Yntn Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus Potato virus YNTN;* tal como se advierte de las siguientes transcripciones:

"DR. JAVIER TRUJILLO ARRIAGA
DIRECTOR GENERAL DE SANIDAD VEGETAL
CIUDAD.

En relación con el "Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 y puesto en operación el pasado 19 de mayo.

*Con fines de investigación, le solicitamos atentamente se le realice los diagnósticos de virus, nematodos, bacterias, entomología, presencia de suelo y brotación, a la muestra anexa, misma que fue recolectada en la Tienda **, Unidad **, con domicilio en ** Delegación Coyoacán C.P. **México, D.F. Ticket de compra **."*

"*

(…)

*PAPA **…"*

"DIRECCIÓN GENERALDE SANIDAD VEGETAL

CENTRO NACIONAL DE REFERENCIA FITOSANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO.
*No. De oficio **
México, D.F., a 10 de julio de 2014.
(…)

*En respuesta a su escrito de ** con datos de referencia OF. NUM.- *fitosanitarios, sobre la muestra que anexa; al respecto le comunico que los laboratorios de Bacteriología, Virología, Fitosanitaria, Nematología, Entomología y Acarología del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, procedieron a practicar el análisis de la muestra de papa recibida, obteniendo los siguientes resultados que se describen en el siguiente recuadro:*

Clave Interna	*Producto*	*procedencia de la muestra declarada por la solicitante*	*Resultado*
**	** *papa*	*Unidad Copilco, Coyoacán, D.F.*	***Positivo a:*** *Potato Virus Yntn* ***Negativo a:*** *Nematodos de importancia cuarentenaria Bacterias de importancia cuarentenaria Insectos de importancia cuarentenaria*

En cuanto a las manifestaciones y anexo que en copia fotostática acompaña a su escrito, le comunico que el presente dictamen se realizó sobre la muestra física presentada

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL
DR. FRANCISCO JAVIER TRUJILLO ARRIAGA.”

“DIRECCIÓN GENERALDE SANIDAD VEGETAL
CENTRO NACIONAL DE REFERENCIA FITOSANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO.
*No. De oficio **
México, D.F., a 14 de julio de 2014.
(…)

*En respuesta a su escrito de fecha 22 de junio de 2014, con datos de referencia *mediante el cual solicita se realicen diagnósticos fitosanitarios, sobre la muestra que anexa; al respecto le comunico que los laboratorios de Bacteriología, Virología, Fitosanitaria, Nematología, Entomología y Acarología del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, procedieron a practicar el análisis de la muestra de papa recibida, obteniendo los siguientes resultados que se describen en el siguiente cuadro:*

Clave Interna	*Producto*	*procedencia de la muestra declarada por la solicitante*	*Resultado*
**	*papa*	*Ecatepec, Edo. Mex.*	***Positivo a:*** **Clavibacter michiganensis subsp.* *Sepedonicus Potato virus YNTN* ***Negativo a:*** *Nematodos de importancia cuarentenaria*

En cuanto a las manifestaciones y anexo que en copia fotostática acompaña a su escrito, le comunico que el presente dictamen se realizó sobre la muestra física presentada

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL
*DR. *.”*

Corrobora lo expuesto en párrafos anteriores, la respuesta de la pregunta marcada como siete, emitida por el

perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por las autoridades responsables Director en Jefe, Director General de Sanidad, Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, Jefes de la Oficinas de Inspección en Sanidad Agropecuaria de San Luis Río Colorado, Sonora; Ciudad Reinosa, Tamaulipas; Nogales Sonora, y por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en donde dice:

"7.- Que diga el perito, por la posesión de especial conocimiento que tiene, si el uso de semilla certificada de papa es válida en diversos países como una medida de mitigación de riesgo.

Respuesta al punto 7.

Si, la utilización de semilla certificada forma parte de los componentes en las estrategias en la prevención de enfermedades de la papa. Esta práctica se esgrime como argumento por los países exportadores de papa; sin embargo, si consideramos que el ciclo del cultivo de papa para semilla es de 70 a 80 días, los tubérculos se forman a partir de los estolones desde una etapa muy temprana en la vida de las plantas y desde su origen hasta la cosecha siempre están en el suelo, donde existen patógenos tales como hongos, bacterias y nematodos habitantes del suelo; esto significa que los tubérculos pueden ser infectados por patógenos cuarentenarios en las diferentes etapas de desarrollo.

Por otro lado, en la parte aérea de las plantas de papa ocurren enfermedades de origen fungoso y bacteriano las cuales pueden infectar inclusive al tubérculo que se encuentra en el suelo. Adicionalmente, la parte aérea de las plantas es atacada por insectos con aparato bucal picador-chupador, los cuales transmiten virus y fitoplasmas, estos patógenos infectan de manera sistemática a las plantas de papa, lo que implica que la infección ocurrirá también a los tubérculos procedentes de las plantas infectadas.

Las plagas cuarentenarias de la papa se pueden diseminar en el campo, más allá de que la semilla esté certificada, por elementos tales como: equipos de labranza, agua de riego, dispersión de partículas de suelo por aire conteniendo esporas de hogos; también ocurre diseminación de patógenos que acusan enfermedades cuarentenarias en el calzado de los trabajadores de campo, así como en las llantas de la maquinaria agrícola procedente de lotes infestados.

Por lo anteriormente expuesto se concluye que el uso de semilla de papa certificada por los países exportadores, no garantizan la producción de cosecha libre de enfermedades cuarentenarias y apta para exportación a otros países.

Así también, la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, la cual dice:

7.- Que diga el perito, por la posesión de especial conocimiento que tiene, si el uso de semilla certificada de papa es válida en diversos países como una medida de mitigación de riesgo.

Respuesta. Sí, se utiliza semilla certificada para buscar reducir la cantidad de enfermedad en el cultivo en la mayoría de los países productores de papa, sin embargo, como se

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mencionó en la respuesta de la pregunta anterior, también existe la práctica de desviar la papa fresca para usarla como semilla en algunos países.

Más importante que lo anterior, el uso de semilla certificada per se, no evita que la enfermedad llegue al cultivo de donde se cosecha los tubérculos de papa que se comercializará en el caso de plaga de alto riesgo, que pueden arribar al cultivo por otras vías y que una vez en éste se diseminan rápidamente. Mientras más rápida la diseminación de la plaga, menos efectivo es el uso de semilla certificada.

*La información que se conoce es que existen detecciones de plagas cuarentenarias en papa fresca de Estados Unidos que fue producida con semilla certificada. Esto se confirma con los resultados de las pruebas de laboratorio que se realizaron a embarques de papa importada cuando estuvo vigente el Acuerdo de mitigación (anexos) y con las ** detecciones de plagas cuarentenarias en embarques de papa fresca de Estados Unidos que ingresaron en los últimos años a la franja fronteriza norte de México y que fueron producidos con semilla certificada, igual que los que se regulan con el Acuerdo de mitigación, lo cual demuestra que el uso de semilla certificada no previene la presencia de plagas cuarentenarias en la papa fresca. Estas **detecciones de plagas en papa producida con semilla certificada están reportadas por SENASICA en su Aviso por el que se da a conocer el proyecto del Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2012.*

Se anexan los estudios de laboratorio y las detecciones de plagas en franja fronteriza como Anexos A, mismos que constan en el expediente del juicio de amparo al haber sido ofrecidas como pruebas por parte de los quejosos.

Esto ocurre debido a que las plagas se encuentran en el medio ambiente, suelo y cultivos, por lo que al sembrar la semilla certificada, ésta se contamina con estas plagas durante el ciclo de cultivo, aun cuando en un principio haya estado libre de alguna de ellas. Cuando existen estas formas de transmisión de plagas entre plantas, por suelo, por agua, por herramientas, maquinaria y equipo de trabajo, por insectos, por los trabajadores, etc., el uso de semilla certificada tiene muy poco efecto en la sanidad final del producto que se obtiene de ese cultivo, en este caso, la papa fresca que se pretende exportar.

Cuando existen estas formas de transmisión de plagas entre plantas, por suelo, por agua, por herramienta, maquinaria y equipo de trabajo, por insectos, por los trabajadores etc., el uso de semilla certificada tiene muy poco efecto en la sanidad final del productor que se obtiene de ese cultivo, en este caso, la papa fresca que se pretende exportar. En otras palabras, el uso de semilla certificada es poco útil si los campos de cultivo se encuentran contaminados por plagas cuarentenarias." (fojas 7962 y 7963 tomo VI).

Sin que sea óbice a lo anterior, la respuesta del perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional

de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, en la pregunta número siete, relativa a la semilla certifica, misma que es al tenor siguiente:

"7.- que diga el perito por la posición del especial conocimiento que tiene, su el uso de semilla certificada de papa es válida en diversos países como una medida de mitigar el riesgo.

R=Es valida como parte de una serie de medida agrupadas para mitigar el riesgo de introducción de plagas de papa."

Lo anterior es así, toda vez que dicha respuesta es dogmática porque no contiene razonamientos ni datos que produzcan convicción, pues no explicó la forma en que llegó a esa conclusión, lo que era indispensable pues el valor probatorio de las respuestas en un dictamen pericial depende de la circunstancia de que se encuentre debidamente fundado; por tanto, si el perito no fundamentó ni motivó su respuesta de la pregunta que se le cuestionó, el dictamen en ese aspecto, no puede tener eficacia probatoria.

Ahora pasaremos a estudiar la medida siguiente:

b).- Las instalaciones de empaque estén aprobadas por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria.

La autoridad responsable señala: *"El hecho de que las papas exportadas a México provengan solo de instalaciones de empaque aprobadas, en el caso por el USDA/APHIS, es una garantía de que las papas que se envían a México provienen de instalaciones en las cuales se aplican procedimientos autorizados y auditados por el APHIS, que es la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF en adelante) de Estados Unidos de América. Para el caso de dicho país, las instalaciones que han sido aprobadas por el USDA/APHIS para la producción de papas, fueron sometidas a inspecciones durante el desarrollo del cultivo y personal oficial del USDA/APHIS constató el manejo fitosanitario y la condición fitosanitaria de las papas al final del ciclo de producción, asimismo, dichas instalaciones cuentan con personal debidamente capacitado y calificado, cuentan con procedimientos claros del manejo del cultivo, así como instalaciones y equipo adecuados y poseen un certificado de autorización válido u otra notificación oficial por parte de la ONPF que otorga la autorización."*

Del estudio integral de esa medida, se advierte que el empaque es el sitio en donde son seleccionadas las papas para ser empacadas y enviadas a los lugares en donde serán puestas a la venta al público en general; sin embargo, esos empaques no tienen como finalidad esencial la exportación del tubérculo, sino que ello viene a ser una cuestión accesoria; en otras palabras, existe una gran diferencia entre un empaque existente en Estados Unidos de Norteamérica dedicada a la comercialización del producto en la unión americana, a un empaque, por ejemplo, de pimientos morrones o mangos existentes en México, los cuales tienen como único propósito exportar esos pimientos al vecino país del norte, y en donde su función primordial es la clasificación, embalaje y manejo de los productos de mejor calidad, para que cumplan con los

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

estándares que los compradores solicitan; inclusive, en cada uno de esos empaques existen representantes de esos compradores que están muy al pendiente de la calidad del producto.

Así pues, el hecho de que existan empaques que cumplan altos estándares de calidad en los Estados Unidos de América, no significa que estén diseñados para la detección de plagas en esas papas con objeto de evitar su propagación, pues en aquel país, del empaque se destinan al consumo humano y ya será cuestión de la oferta y la demanda lo que determine qué papas son las que se destinarán a la exportación hacia México; de ahí que los certificados que puedan expedirse atendiendo a las virtudes del empaque, no garantizan la inocuidad del producto exportado. Razón objetiva que hace irrelevante la norma de que se trata, para efectos de mitigar el riesgo de dispersión de plagas.

Por tanto, la circunstancia de que las papas exportadas a México provengan solo de instalaciones de empaque aprobadas por organizaciones de Estados Unidos de Norteamérica, no reduce el riesgo de introducción y dispersión de plagas, pues no existe un documento científico que respalde esa información, pues su propósito es cuidar la uniformidad del producto, su peso, protección adecuada y embalaje.

Asimismo, no existe una norma internacional de medidas fitosanitarias acordadas para aprobar las instalaciones de empaque para manejar los riesgos de las plagas cuarentenarias, por lo tanto la aprobación es discrecional y arbitraria. No existen requisitos y condiciones para la aprobación que puedan ser verificados por inspectores mexicanos, a fin de asegurar la mitigación del riesgo de las plagas cuarentenarias.

Máxime, que desde la entrada en vigor del protocolo para la exportación de papa fresca de los Estados Unidos a México, se han encontrado en más de novecientas ocasiones las plagas cuarentenarias declaradas como ausente y que fueron motivo de rechazos (foja 1084 del juicio de amparo), lo que pone en evidencia que no es suficiente que las papas que se envían a México provengan de empaques aprobados por el USDA/APHIS, o que las instalaciones cuenten con personal capacitado y certificado, o equipos adecuados, pues los detecciones señaladas muestran que las medidas fitosanitarias no son suficientes para alcanzar el nivel adecuado de protección fitosanitaria que México requiere en las importaciones de papa.

c).- Los envíos de papa deben de estar lavados y encontrarse libres de suelo.

La autoridad indica lo siguiente: *“La ausencia de suelo en papas frescas para consumo para exportación a México se determina por inspección visual. Está establecido en el referido Acuerdo que la inspección será sobre del 1% de las bolsas de cada envío, realizado por APHIS o por inspectores autorizados por APHIS. Las bolsas serán seleccionadas “al azar” en las líneas de empaque y serán inspeccionadas en la empacadora para confirmar que las papas de ese envío han sido lavadas y se encuentran libres de suelo. El envío será cargado, sellado y*

aprobado para exportación únicamente después de que el envío sea muestreado e inspeccionado y los resultados indiquen que las papas se encuentran libres de suelo. La detección de plagas reglamentadas, de presencia de brotes o de suelo, tendrá como resultado el rechazo del envío para su exportación a México.”

Ahora bien, la medida relativa a que las papas se encuentren libres de suelo es adecuada para la prevención de dispersión de plagas potenciales que se encuentren adheridas al suelo (tierra), pero insuficiente para eliminar las plagas que se ubiquen en la corteza o en el interior del tubérculo. De esa manera, partiendo de la premisa consistente en que las papas deben ser lavadas antes de su importación, surge una situación compleja en ese aspecto, habida cuenta que solamente serán lavadas las papas destinadas para la venta al público en general, mas no así las que vayan a ser destinadas para la industria.

En otras palabras, las papas que se vendan en los supermercados, serán sometidas a esa medida preventiva de dispersión de plagas, pero las que sean recibidas por la industria, verbigracia *, *, o cualquier otra fábrica dedicada a la elaboración de papas fritas o procesados de la papa, recibirán sus envíos sin ser sometidos a lavado alguno, lo cual genera un tratamiento dispar al momento de importar las papas, en función de que la industria tiene un alto grado de exigencia con los productos que recibe.

Este último aspecto es revelador de la falta de conciencia, de la falta de cuidado y de la inoperancia del plan de trabajo, del acuerdo de mitigación y del cálculo de riesgo implementado, ya que las ciudades en la que se encuentran las plantas de procesamiento son urbes ubicadas, la mayoría de ellas, cerca de los campos agrícolas más productivos de nuestro país, lo que es destacable, en función de que no hay una razón para hacer un trato preferencial o distinguido, dado que en el Análisis de Riesgo de Plagas no se señalaron esas medidas especiales, además que las mismas derivan de la carta de intención con Estados Unidos de América (acuerdo comercial que no es fitosanitario); asimismo, dicha cuestión trae el riesgo de cumplir con medidas en territorio nacional cuando se pueden hacer desde el vecino país importador, como por ejemplo, qué se hará con los residuos o con el agua destinada al lavado de papa), interrogantes que no quedaron especificadas en el acuerdo de mitigación, incrementando con ello el riesgo de dispersión de plagas cuarentenarias en los campos agrícolas cercanos a las plantas procesadoras.

De ahí que la medida antes mencionada sea totalmente falible, impredecible y poco efectiva ante la multiplicidad de factores que se presentan al momento de importar la papa destinada para la industria y en su caso, la verificación del uso de las papas que sean importadas para ese fin; tan así es, que está plenamente probado en el sumario que las papas que se pusieron a la venta en las tiendas comerciales * y **, no se encontraban embolsadas, sino que fueron colocadas a granel y en algunos casos tenían brotación derivada de la falta de inhibidor, señal de la antigüedad del tubérculo en las bodegas

del vecino país del norte, lo que patentiza que la medida relativa al lavado de las papas deviene irrelevante, en función de que las papas destinadas para la industria no serán lavadas.

Aunado a ello, si bien las papas para la industria son lavadas en la fábrica que las procese; no menos cierto es, que el suelo y los residuos provenientes del extranjero se mesclarán con el medio ambiente nacional, y potencialmente generarán un foco de infección que resulta intolerable, en virtud de que el inicio de las grandes plagas se genera cerca de las plantas de procesamiento, justo en los canales de desagüe, merced a que el agua residual solamente en ocasiones es tratada y aún en ese supuesto, se desconoce si son eliminados todos los potenciales agentes infecciosos provenientes del vecino país del norte.

En consecuencia, se estima que los tubérculos de papas que se importan a México deben ser lavadas y libres de suelo; pero que, ello no elimina el riesgo de plagas cuarentenarias, dado que la mayoría de éstas se encuentran dentro de la papa; por tanto, el lavado solo podría contribuir a reducir la cantidad de suelo adherido al tubérculo si se aplica impecablemente y con ello disminuir la presencia de algunas plagas que se transportan en el suelo pero no aquellas que están en el interior del tubérculo.

Además, en una operación comercial es muy difícil eliminar la totalidad del suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado, pues tendría que ser lavado tubérculo por tubérculo, para asegurar la eliminación completa del suelo adherido, lo cual resulta imposible dada la cantidad de papa, agua e infraestructura que se requiere.

Lo anterior se apoya, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de tubérculos de papa a México, expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación en noviembre de dos mil doce, específicamente, en la parte que enseguida se transcribe:

"*c).- Suelo en los empaques*

*De acuerdo con la experiencia que ha desarrollado México como país importador de tubérculo para consumo en fresco procedente de EUA, durante el periodo *, se tiene que durante el proceso de inspección llevado a cabo por personal oficial mexicano en los puntos de ingreso de la franja fronteriza norte se ha detectado suelo, en cantidad importante, en los empaques de tubérculos de papa fresca procedente de ese origen (Figura 2). Tan solo en el *fueron rechazados *embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Importación Fitozoosanitaria (*). Esta condición fue una pauta para considerar que las papas para consumo que ingresan actualmente a México vienen con suelo, razón por la cual se ha decidido considerar esta vía como potencialmente importante para el ingreso de plagas al área de ARP.* (Foja 1083 tomo I)

Asimismo, se corrobora con la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en las preguntas marcadas como doce y veinticuatro, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

"Pregunta 12.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.

Respuesta.- Tanto los tubérculos de papa como el suelo adherido a ellos puede ser un medio de dispersión de plagas de la papa. En general, los países prohíben la movilización internacional del suelo por considerar que es un vehículo de alto riesgo para la dispersión de una gran variedad de plagas.
Por ejemplo, la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO), integrada por México, Canadá y Estados Unidos, en el 2013 adoptó una posición sobre la movilización de suelo; se adjunta documento como Anexo B y de la cual se extraen los siguientes párrafos para ilustrar la problemática del suelo:

"Tal como lo demuestran las restricciones y las prohibiciones internacionales sobre la movilización de suelo, se considera que el suelo representa una vía de alto riesgo para la dispersión de una gran variedad de plagas las cuales incluyen, entre otras a las bacterias, los hongos, los insectos, los nematodos y las malezas. Mucha de las plagas trasmitidas por el suelo pueden sobrevivir por varios años, ya sea con hospedantes adecuados o sin ellos. Algunas de estas plagas pueden detectarse mediante la inspección visual mientras que otras requieren diagnósticos sofisticados.

La mayoría de las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPF), basándose en evidencias documentas(sic) de los reportes de intercepciones y la literatura científica publicada, prohíben la movilización de grandes cantidades de suelo sin tratamiento para reducir el riesgo de plagas a nivel aceptable. La aceptabilidad del suelo como contaminante de otros artículos reglamentados dependerá de los límites establecidos por la ONPF del país importador. (nombres y rúbricas)."

A manera de referencia, para el nematodo Globodera padilla el principal medio de transporte es a través de quistes que se localizan en partículas de suelo adheridas a los tubérculos y en las depresiones naturales de la papa (Franco 1994). Asimismo, para el hongo Synchytrium endobioticum el tubérculo y el suelo asociado al tubérculo son las fuentes de inóculo. El inóculo primario es dispersado por el movimiento de suelo contaminado adherido a tubérculos, equipo y otros medios de diseminación como herramientas y vehículos (Hooker, 1981). Para el caso del nematodo Ditylenchus destructor la forma principal de movilización es a través de tubérculos de papa infestados u otra parte subterránea de plantas hospederas como rizomas. El transporte de suelo infestado y agua de irrigación son otras formas importantes de diseminación (**)." (Foja 7543 y 7544 tomo VI).

"Pregunta 24.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.

Respuesta.- En una operación comercial es muy difícil eliminar la totalidad del suelo adherido a los tubérculos de papa

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mediante el lavado. Dada la cantidad de papa, agua e infraestructura que se requiere, resulta imposible hacer un lavado de tubérculo por tubérculo para asegurar la eliminación completa del suelo adherido.

Durante las importaciones de papa de Estados Unidos a la franja fronteriza norte de México se han detectado embarques con presencia de suelo adherido a los tubérculos, lo cual confirma que no es posible asegurar la alimentación total del suelo. Por ejemplo, tan solo en el 2009 fueron rechazados 22 embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Inspección Fitozoosantaria (**). Esta condición fue una pauta para considerar en el ARP que las papas para consumo que ingresan actualmente a México vienen con suelo, razón por la cual se decidió considerar esta vía como potencialmente importante para el ingreso de plagas al área de ARP. (ARP, p. 127 y 128).” (foja 7555).

Así también, obra la respuesta de la pregunta marcada como siete, en el cuestionario dos, dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por los quejosos, que dice:

7.- Que diga el perito si a la luz del enfoque de sistemas resulta justificado científica y técnicamente establecer un régimen de excepción a las medidas de importación como lo son las medidas para la importación de papa para procesamiento si no hay medidas específicas para asegurar el procesamiento de toda la papa y la esterilización de los desechos como el suelo adherido a la papa que pueden ser vehículo de diversas plagas.

Respuesta al punto 7.

De ninguna manera la fitosanidad no es negociable y por lo tanto no puede haber regímenes de excepción para los tubérculos de papa a utilizarse en procesamiento. En principio, la industria nunca procesa el 100% de la materia prima; es decir, habrá tubérculos de papa que no reúnan los requisitos de calidad para ser procesados y lógicamente éstos tubérculos se van a desechar; en este sentido, en ningún enunciado de ARP se indica qué hacer con los tubérculos de desecho y como consecuencia mitigar el riesgo en que éstos constituyen, pues se convierten en fuentes de inóculo de plagas cuarentenarias.

De hecho, en la MIMF No. 14, en lo general, se mencionan normas internacionales como estrategia para el manejo de plagas cuarentenarias (puntos 6 y 7; NIMF No. 14), pero no se indican medidas precisas con sustento científico para eliminar plagas en sus distintas manifestaciones de riesgo, a partir de tubérculos de desecho en la industria así como del suelo adherido a los mismos. Por lo anterior, y con base en los riesgos fitosanitarios que implica la exportación de tubérculos de papa para procesamiento a México, se debe impedir el ingreso de dicha materia prima a este país. (foja 8761 tomo VII).

Además, se analiza con la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como dieciséis, del dictamen pericial

que rindió, ante el cuestionario presentado por las terceros interesadas **y ** que dice:

Pregunta 16.- Que diga el perito, si todas las papas a la importación vienen lavadas y cepilladas, y qué efectos tiene en la papa.

Respuesta.- El acuerdo de mitigación menciona que las papas deben ser lavadas, sin embargo el lavado de los tubérculos de papa no elimina el riesgo de las plagas cuarentenarias dado que la mayoría de éstas se encuentran en la epidermis o dentro de la papa. El lavado sólo podría contribuir a reducir la cantidad de suelo adherido al tubérculo si se aplica impecablemente y con ello reducir la presencia de algunas plagas que se transportan en el suelo pero no aquellas que están en la epidermis o en el interior del tubérculo.

Asimismo, no se conoce ningún documento científico publicado en revistas arbitradas que a la fecha de emisión del Acuerdo de mitigación demuestre la efectividad de algún método de lavado de los tubérculos de papa como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias en tubérculo de papa.

En una operación comercial es muy difícil eliminar la totalidad del suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado. Dada la cantidad de papa, agua e infraestructura que se requiere, resulta imposible hacer un lavado tubérculo por tubérculo para asegurar la eliminación completa del suelo adherido.

*Durante las importaciones de papa de Estados Unidos a la franja fronteriza norte de México se han detectado embarques con presencia de suelo adherido a los tubérculos, lo cual confirma que no es posible asegurar la eliminación total de suelo. Por ejemplo tan solo en el **fueron rechazados * embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitario (**)*

Esta condición fue una pauta para considerar en el ARP que las papas para consumo que ingresan actualmente a México vienen con suelo, razón por la cual se decidió considerar esta vía como potencialmente importante para el ingreso e plagas al área de ARP. (ARP, p.127 y 128). (fojas 8831 y 8832 tomo VII).

También, con lo señalado en la respuesta dada a la pregunta marcada como dieciséis, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en el dictamen pericial que rindió, que dice:

Pregunta 16.- Que diga el perito, si todas las papas a la importación vienen lavadas y cepilladas, y qué efectos tiene en la papa.

R=Es otra de las medidas de mitigación de riesgos establecidas en el Acuerdo de Mitigación y el Plan de Trabajo Operacional. El efecto en la papa es eliminar la mayor cantidad de presencia de suelo. (foja 9386 tomo VII).

Asimismo, con la respuesta de la pregunta marcada como dieciséis, dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por los terceros perjudicados *y *, que dice:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Pregunta 16.- Que diga el perito, si todas las papas a la importación vienen lavadas y cepilladas, y qué efectos tiene en la papa.

Respuesta al punto 16.

El Acuerdo de mitigación establece como requisito que los tubérculos sean lavados, no cepillados. El efecto que puede tener esta práctica es la reducción de la cantidad de suelo adherido a los tubérculos, aunque difícilmente se elimina por completo. Las plagas que están en el interior del tubérculo (procesos infecciosos a nivel celular) no son afectados por el lavado (foja 9850 tomo VII).

Y con la respuesta dada a la pregunta doce, por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, que dice:

12.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.

R= Si, lo son. (foja 8372 tomo VII)

Sin que sea óbice a lo anterior, la respuesta dada por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, en las preguntas números siete, doce, veintitrés y veinticuatro, mismas que son del tenor literal siguiente:

"7.- Que diga el perito si a la luz del enfoque de sistemas resulta justificado científica y técnicamente establecer un régimen de excepción a las medidas de importación como lo son las medidas para la importación de papa para procesamiento si no hay medidas específicas para asegurar el procesamiento de toda la papa y la esterilización de los desechos como el suelo adherido a la papa que pueden ser vehículo de diversas plagas.

R=No hay medidas establecidas en el Acuerdo de Mitigación, pero sí existen medidas de manera general publicadas en documentos legales y técnicos de la misma Secretaría, con el fin de asegurar el procesamiento de toda la papa y esterilización de desechos de la misma papa. (foja 8658 tomo VII).

23.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.

R= No es factible fundamentar en una revista científica seria, que una práctica como al mencionada, por sí sola, actúe como medida de mitigación de riesgo de plagas cuarentenaria. (foja 9374 tomo VII).

24.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.

R=Es factible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa fresca, en función del tipo y tiempo de lavado de los mismos. (foja 9374 tomo VII).

En esas condiciones, se estima que las respuestas emitidas por el perito indirectamente validan los argumentos que esgrimen los peritos oficial y de la parte quejosa, a saber: que no es factible eliminar todo el suelo adherido al tubérculo y que no hay documento científico que determina que el lavado es una medida de mitigación.

Tampoco es óbice, el hecho de que el perito Francisco Fernando Contreras Domínguez, designado por los terceros perjudicados *, ** y **, en el dictamen pericial propuesto por dichos terceros, específicamente, en la pregunta veintiséis, haya señalado lo siguiente:

16.- Que diga el perito, si todas las papas a la importación vienen lavadas y cepilladas, y qué efectos tiene en la papa.

Respuesta:

Todas las papas frescas originales de los Estados Unidos con destino al consumo, deben ser lavadas, tal como lo estipula e Plan de Trabajo a la franja fronteriza vigente con ese país (http://www.senasica.gob.mx/?doc=27817): "II. Lavado y aplicación de inhibidor de la germinación. Las papas deben ser lavadas y tratadas con un inhibidor dela germinación…". El plan de trabajo para importar más allá de la franja fronteriza, también contempla el lavado de los tubérculos. El objeto de lavar los tubérculos es eliminar el exceso de suelo que tiene adherido y que pudiera ser un riesgo de trasmisión de plagas, siendo entonces una medida adicional para disminuir el riesgo de diseminación de plagas. La determinación de la eliminación total de suelo en los vegetales es un tema que se ha discutido ampliamente por la complejidad que resulta la aplicación del concepto "libre de suelo" por los inspectores de los servicios de inspección agropecuaria y de los rechazos que pudiera derivar de la subjetividad de las apreciaciones. Adicionalmente, la Norma Oficial Mexicana NOM-040-FITO-2002, requisitos y especificaciones para la producción y movilización nacional de papa fresca, tiene por objeto regular la producción y movilización de la papa comercial, con la finalidad de controlar y evitar la dispersión de plagas de la papa, tales como nematos dorado (Globodera rostochiensis) y el nematodo agallador o de los mezquinos (Meloidogyne chitwoodi), donde se hace mención específica del riesgo de desvío de papa para consumo hacia la siembra, se hace mención a esta importante medida fitosanitaria. De tal manera, siendo las plagas mencionada dos de los más importantes a nivel mundial y que están presentes en México, se establece el criterio de movilización de papas con el objeto de mitigar el riesgo de desvío a siembra:

"…4.5.1. De la movilización de papa comercial lavada o cepillada.

La papa lavada o cepillada podrá movilizarse sin restricciones de origen o destino…" (fojas 8941 y 8942 tomo VII).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, que dicho perito, en el dictamen pericial propuesto por los quejosos, específicamente, en la pregunta doce, veintidós, veintitrés veinticuatro, sostuvo lo siguiente:

"12.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.
Respuesta:

*En caso de que el tubérculo de papa o el suelo se encuentren contaminados, efectivamente pueden ser un medio de dispersión de plagas, siempre y cuando se destinen al cultivo. La legislación mexicana (**; Acuerdo de Mitigación) establece una distinción entre papas que se destinan al consumo y papas que se usan como semilla, es decir, para el cultivo, las papas para consumo no presentan un problema de dispersión. (foja 8970 tomo VII).*

22.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el lavado de tubérculos es un mecanismo que elimine totalmente el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe el soporte de su dicho.

Respuesta.

En mi parecer, el lavado de tubérculos por sí solo, no pretende ser un mecanismo que elimine totalmente el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias, sino una medida que aunada a otras resulten en un efecto aditivo para disminuir el riesgo potencial de introducción y diseminación de plagas. De hecho, en la práctica común del comercio internacional agropecuario son necesarios dos requisitos mínimos para la importación de un producto que represente un riesgo bajo: la presentación de un certificado de exportación expedido por el país de origen y la inspección física en el punto de ingreso por la autoridad del país importador. Ninguna medida de manera individual es adecuada o suficiente, como lo sería el simple lavado de tubérculos. (foja 8976 tomo VII).

23.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.
Respuesta.

El lavado de tubérculos está descrito por la NAPPO en el punto 2.2.3 de la NRMF 3 "Movilización de papas hacia un país miembro de la NAPPO" como una medida post-cosecha que puede integrarse a un enfoque de sistemas con el fin de mitigar el riesgo fitosanitario. Esta propuesta puede complementarse con la respuesta de la pregunta número 26, abajo descrita, donde se aborda el uso del lavado de tubérculos en la regulación nacional, evitando diseminación de plagas de áreas contaminadas a áreas libres de nematodos asociados al suelo.

Desde luego, las NRMF son documentos científicos, aun cuando no estén publicadas en revistas arbitradas.

24.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo

adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.

Respuesta.

En mi opinión, la mitigación de riesgo es precisamente la suma de factores que ayudan a reducir la probabilidad de que circunstancias negativas se conjuguen para que una plaga sea introducida y se establezca en una región o país. El suelo es un factor de riesgo para la diseminación de plagas cuando las papas se utilizan para la siembra, pero no lo es cuando se destinan el consumo, y por ello las regulaciones nacionales (ver respuesta a la pregunta 26) y lineamientos internacionales (ver respuesta 23) generalmente condicionan los embarques de plantas o sus productos a estar libres de suelo, de tal forma que las papas no son la excepción. El lavado, siendo una medida adicional para disminuir el riesgo de diseminación de plagas, puede eliminar el exceso de suelo que está adherido al tubérculo de papa. La determinación de la eliminación total de suelo en los vegetales es un tema que se ha discutido ampliamente por la complejidad que resulta la aplicación del concepto "libre de suelo" por los inspectores de los servicios de inspección agropecuaria y de los rechazos que pudieran derivar de la subjetividad de la apreciaciones. (foja 8976 tomo VII).

25.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, cuántos años pueden pertenecer en el suelo los nematodos que afecta a la papa.

Respuesta.

Con las condiciones apropiadas para su viabilidad, los nematodos más importantes que afectan a la papa (Globodera y Meloidogyne) pueden subsistir por años en el suelo, sobre todo el primero. (foja 8977 tomo VII).

Ahora bien, las respuestas dadas por el perito van encaminadas a señalar que la medida consisten en el lavado de papa es efectivo si se concatena con otras medidas para disminuir el riesgo potencial de introducción y diseminación de plagas; sin embargo, el lavado de tubérculos, aunado con la presentación de un certificado de exportación expedido por el país de origen y la inspección física en el punto de ingreso por la autoridad del país importador, no se consideran mecanismos efectivos que mitiguen de manera eficiente la dispersión de plagas provenientes del país importador, dado que la mayoría de las plagas cuarentenarias se encuentran dentro de la papa, y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de las pruebas de laboratorio para las plagas cuarentenarias; ya que si bien el acuerdo de mitigación y la hoja de requisitos establecían que se requería de un diagnóstico de laboratorio para la importación de papa conforme a lo señalado en el Oficio No. *, en su numeral 1, segundo párrafo, se determinó que los embarques permanecerán en el punto de ingreso hasta que se obtenga el resultado de diagnóstico para nematodos reglamentados con lo cual se permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de laboratorio para virus, bacterias, hongos, fitoplasmas, insectos y demás plagas cuarentenarias; tan es así que en las

importaciones de papa de Estados Unidos de Norteamérica a la franja fronteriza norte de México, tan solo en el año de dos mil nueve fueron rechazados veintidós embarques debido a la presencia de suelo y lodo adheridos a los tubérculos de papa y en las importaciones bajo el acuerdo de mitigación se liberaron diversos al interior de la república aún con presencia de plagas.

Ahora, en lo relativo a que en caso de que el tubérculo de papa o el suelo se encuentren contaminados, pueden ser un medio de dispersión de plagas, siempre y cuando se destinen al cultivo; sin embargo, el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo no señalan los mecanismos adoptados para controlar que las papas importadas no se destinen para el cultivo, tampoco se advierte que Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) haya publicado la eficacia de dicha medida, ni los mecanismos para controlar que la papa no sea extraída de la bolsa de nueve kilogramos para utilizarla para el cultivo, de ahí que no tenga sustento su respuesta.

Se resalta también que la autoridad responsable y Estados Unidos reconocen que existe en desvío de la papa fresca hacia la siembra, como se cita a continuación:

Análisis de Riesgo de Plagas para la importación de tubérculos de papa (Solanum tuberosum L.) a México.

En el presente ARP se identificó que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvió de uso de papa para consumo como semilla, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores (**). Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región u obtenerla de su cosecha del año anterior (Santiago y García, 1999; Quaim, 1998; Quaim 1999; CONAPAPA, 2007). Se estima que el desvío oscila entre el 5% (de acuerdo a documentación realizada por USDA-APHIS) y 10% de la papa que existe en el mercado para consumo. Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se han importado de Estados Unidos, aun mínimo de 10,000 toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, llegaría a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros, en los cuales México es ampliamente competitivo. Esta situación podría disminuir la competividad de la horticultura mexicana; generando desempleo, disminución de ingresos y de divisas, desabasto y un consecuente incremento en el precio para el consumidor final.

*Lo anterior, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa tienen altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de ** hectáreas, que anualmente se siembran con este producto en territorio nacional y que tiene una producción aproximada de * toneladas al año, que generan un valor de **miles de pesos (*), así como*

*a la superficie sembrada en México de tomate (jitomate) que es de **hectáreas, cuyo valor de producción es de ** (miles de pesos), de chile que es de **hectáreas con un valor de *(miles de pesos); de berenjena, *hectáreas, con valor de 382,919.84 (miles de pesos) y de tabaco **hectáreas con valor de **(miles de pesos). Todas las cifras referidas provienen del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA durante el año 2010.* (Página 1024 tomo I).

Aunado a lo anterior, el dictamen relativo a dichas preguntas carece de valor probatorio, al no ser Francisco Fernando Contreras Domínguez, perito en la materia por la que protestó el cargo, esto es de agronomía, pues dijo ser médico veterinario zootecnista, lo que quedó demostrado al exhibir su cédula profesional. (fojas 8793 y 8794 tomo VII)

Tiene aplicación al caso, por analogía, la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil de Segundo Circuito, publicada en la página 1070 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Novena Época, registro número 195070, que se comparte, de rubro y texto siguiente

"PERITOS. CARECE DE VALOR PROBATORIO EL DICTAMEN RELATIVO SI NO CUENTAN CON TÍTULO EN LA CIENCIA O ARTE EN QUE EMITEN SU OPINIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). *Los artículos 330 y 331 del Código de Procedimientos Civiles y 172, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos ordenamientos del Estado de México, establecen: "Artículo 330. La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo previene la ley.". "Artículo 331. Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuvieran legalmente reglamentados. Si la profesión o el arte no estuvieren legalmente reglamentados, o, estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombrados cualesquiera personas entendidas, a juicio del Juez, aun cuando no tengan título.". "Artículo 172. Para ser perito se requiere: ... fracción II. Tener conocimiento, capacidad y preparación en la ciencia, arte u oficio sobre el que va a dictaminar y poseer, en su caso, título profesional expedido por una institución de enseñanza superior legalmente facultada para ello.". Ahora bien, de una interpretación armónica de los preceptos transcritos se advierte que para que una persona sea designada como perito es requisito indispensable que cuente con título en la ciencia, arte o rama sobre la que se le pide emita dictamen, y además tenga los conocimientos, capacidad y preparación suficientes, a efecto de aportar al juzgador elementos creíbles para resolver la controversia planteada; consiguientemente, si el Juez del conocimiento nombra a una persona como perito tercero en discordia, pero éste no acreditó contar con el título respectivo, con ello transgrede los preceptos antes citados, y por consecuencia, su dictamen carece de valor probatorio."*

D.- La papa fresca para consumo exportada a México deberán ser tratadas con un inhibidor de la brotación. La autoridad responsable explica en qué consiste la aplicación de dicho inhibidor:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"La aplicación de un inhibidor de la brotación limita el uso de la papa su uso de consumo o industrial, ya que su aplicación minimiza el potencial de que la papa tratada pueda ser utilizada como material propagativo durante el tiempo que tiene efecto el inhibidor, el cual dependiendo del producto usado y dosis aplicada, puede ser de hasta 3 meses. Dependiendo del producto y dosis, se ha estimado que la brotación puede ser reducida entre un 30-100% (Efficacy of Pest Risk Mitigation Measures in a Systems Approach for the Export of Fresh Potatoes from United States to Mexico for Consumption or Processing, USDA/APHIS, PPQ, 2013)." (Foja 2308).

"Las papas frescas para consumo exportadas a México deberán ser tratadas con un inhibidor de la brotación de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a. Las papas serán tratadas con un inhibidor de la brotación en la línea de empaque dos semanas después de ser cosechada de acuerdo con las restricciones y el uso correcto del producto indicados en la etiqueta del mismo.

b. Las papas almacenadas por menos de tres meses serán tratados con inhibidor de la brotación durante el almacenaje o en la línea de empaque. Las papas almacenadas por tres a cinco meses serán tratados durante el almacenaje y de nuevo en la línea de empaque.

c. Las papas almacenadas por más de cinco meses serán tratados dos veces durante el almacenaje y de nuevo en la línea de empaque.

d. La aplicación final de inhibidor de la brotación se hará después de que las papas hayan sido lavadas.

e. El remitente deberá suministrar al oficial que certifica con documentación detallada (creíble) (por ejemplo, la declaración de productor/registros de la empacadora) que demuestren que las papas han sido tratados correctamente con un inhibidor de la brotación para cada aplicación requerida." (Fojas 2310 y 2311).

Análisis de la medida.

El presente estudio me permito iniciarlo con el siguiente principio general derecho:

In ambiguo sermone non utrumque decimus, sed id dumtaxat quod volumus; que significa: "*Con una expresión ambigua no expresamos dos sentidos, sino sólo el que nos interesa".*

Del estudio integral de la medida fitosanitaria más importante con la que cuenta el plan de trabajo y el acuerdo de mitigación reclamados, surge en el suscrito una sensación de ambigüedad, de duda, de pesimismo; habida cuenta que basta una simple firma del certificado correspondiente por parte del productor extranjero, para tener por cierto y verdadero que se aplicó oportunamente algún tipo de inhibidor de brotación de la papa, dado que la única forma en que se podrá verificar si fue aplicado o no es al momento de apreciar la duración de la papa en anaquel, antes de que empiecen los primeros brotes.

Ahora bien, la certeza en que es erróneo el cálculo de riesgo efectuada por la autoridad responsable emana de pruebas tangibles, pues en las dos semanas que se importaron papas provenientes del extranjero, se recabó por parte de la

colectividad quejosa, inspección notarial, que obra en el sumario, de la cual se aprecia con claridad y precisión que las papas en anaquel presentaban múltiples brotes, lo que denota la ineficacia en la aplicación del inhibidor, y la falta de probidad y honradez por parte de los exportadores extranjeros, pues una vez que venden su producto, poco les puede interesar si éste brota antes del tiempo pactado, y obvio es que un producto que presenta brotación, no es atractivo al público, pero sí es atractivo para usarlo como semilla, dado que está en el punto preciso para ser sembrado, lo que genera un riesgo gravísimo para nuestro suelo nacional; en efecto, de la inspección notarial en mención se advierte lo siguiente:

"ESCRITURA PÚBLICA: (*).

*

**.

*.

*En la ciudad de los Mochis, Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, Estados Unidos Mexicanos, el día 6 seis de junio del año 2014, YO, Licenciado **, Notario número *…*

*1.- Siendo las 12:00 horas doce horas del día 6 seis de Junio del año en curso, me constituí en **, ubicado en Calle ** número **, colonia * en esta ciudad de Los Mochis, Ahome, Sinaloa. Se anexa dos fotos.*

*2.- Acto seguido, me introduje a la tienda antes mencionada, y me constituí en el departamento de verduras, en donde observo anaqueles o estantes ofertando al público en general papas *a granel de origen norteamericano. Se hace constar que varias unidades de este producto comestible presentan mal estado, apreciándose maltratadas o mayugadas, y algunas partes de ellas en descomposición. Se anexa foto.* (foja 6949 tomo VI).

Además, se aprecia de las copias certificadas de los diversos análisis de laboratorio llevados a cabo por la Dirección General de Sanidad Vegetal, con residencia en México, Distrito Federal, realizada sobre diversas muestras de papas importadas, adquiridas en el supermecardo **con sede en el *y **con sede en el Estado de *, que fueron positivos de *Potato Virus Yntn Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus Potato virus YNTN;* tal como se advierte de las siguientes transcripciones:

"DR. JAVIER TRUJILLO ARRIAGA
DIRECTOR GENERAL DE SANIDAD VEGETAL
CIUDAD.

En relación con el "Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 y puesto en operación el pasado 19 de mayo.

*Con fines de investigación, le solicitamos atentamente se le realice los diagnósticos de virus, nematodos, bacterias, entomología, presencia de suelo y brotación, a la muestra anexa, misma que fue recolectada en la *con domicilio en Av. **col. **, Delegación Coyoacán D.P. 04318. México, D.F. **."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*"**

(…)
*PAPA **…"*
"DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD VEGETAL
CENTRO NACIONAL DE REFERENCIA FITOSANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO.
*No. De oficio ***
México, D.F., a 10 de julio de 2014.
(…)

*En respuesta a su escrito de fecha 22 de junio de 2014, con datos de referencia OF. NUM.- **, mediante el cual solicita se realicen diagnósticos fitosanitarios, sobre la muestra que anexa; al respecto le comunico que los laboratorios de Bacteriología, Virología, Fitosanitaria, Nematología, Entomología y Acarología del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, procedieron a practicar el análisis de la muestra de papa recibida, obteniendo los siguientes resultados que se describen en el siguiente recuadro:*

Clave Interna	*Producto*	*procedencia de la muestra declarada por la solicitante*	*Resultado*
*	*papa	*, **	*Potato Virus Yntn*	***Positivo a:***
		* *Coyoacán, D.F.*	
			Negativo a:
			Nematodos de importancia cuarentenaria
			Bacterias de importancia cuarentenaria
			Insectos de importancia cuarentenaria

En cuanto a las manifestaciones y anexo que en copia fotostática acompaña a su escrito, le comunico que el presente dictamen se realizó sobre la muestra física presentada

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL
DR. FRANCISCO JAVIER TRUJILLO ARRIAGA."

"DIRECCIÓN GENERALDE SANIDAD VEGETAL
CENTRO NACIONAL DE REFERENCIA FITOSANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO.
*No. De oficio **.*
México, D.F., a 14 de julio de 2014.
(…)

*En respuesta a su escrito de fecha 22 de junio de 2014, con datos de referencia OF. NUM.- ****mediante el cual solicita se realicen diagnósticos fitosanitarios, sobre la muestra que anexa; al respecto le comunico que los laboratorios de Bacteriología, Virología, Fitosanitaria, Nematología, Entomología y Acarología del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, procedieron a practicar el análisis de la muestra de papa recibida, obteniendo los siguientes resultados que se describen en el siguiente cuadro:*

Clave Interna	*Producto*	*procedencia de la muestra declarada por la solicitante*	*Resultado*
**	*papa*	*Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus Potato virus **	***Positivo a:*** *Ecatepec, Edo. Mex.*
			Negativo a:
			Nematodos de importancia cuarentenaria

En cuanto a las manifestaciones y anexo que en copia fotostática acompaña a su escrito, le comunico que el presente dictamen se realizó sobre la muestra física presentada

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL
DR. FRANCISCO JAVIER TRUJILLO ARRIAGA."

Asimismo, para demostrar lo anterior se tomó en consideración el listado de importaciones de papa que ingresaron a territorio nacional durante el periodo de vigencia del acuerdo de mitigación y del plan de trabajo, anexo al Oficio número **emitido por el Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y presentado en copia certificada por la parte quejosa del cual se desprenden una serie de importaciones y embarques liberados a territorio nacional en donde se encontró la presencia de plaga cuarentenaria.

Pruebas las anteriores que acreditan por un lado la irrelevancia de la medida establecida en los actos reclamados y por otro, la inoperancia del cálculo de riesgo efectuada por las autoridades responsables.

En ese mismo orden de ideas, es importante mencionar que **el inhibidor es un producto químico que se fabrica a base de clorprofan, conformado por isopropílico, clorofenil y carbonato**, que es, por regla general, una especie de gas que se aplica a las papas.

Así pues, abordo el tema bajo el principio general de derecho siguiente:

In dubiis, favorabilior pars ast eligenda. *"en duda hay que elegir lo más favorable."*

Así las cosas, atendiendo al acuerdo de mitigación reclamado, en el mayor de los extremos, nos encontramos con una papa que lleva almacenada más de cinco meses; papa que, en caso de que se le aplique el inhibidor, de acuerdo a lo que maneja el plan de trabajo y el acuerdo de mitigación, llevará entre tres y cinco exposiciones al inhibidor de que se trata, el cual, es un producto químico que en cantidades pequeñas no representa riesgo alguno para la salud humana, pero en altas cantidades, como las que contendrán las papas que lleven mucho tiempo almacenadas, representa un potencial riesgo para la salud del pueblo mexicano, al ser un producto altamente cancerígeno, como ejemplos están: que la solanina es una sustancia muy tóxica, incluso en pequeñas cantidades. Su toxicidad se debe a que es un inhibidor de la acetilcolinesterasa por lo que su ingesta produce efectos colinérgicos. www.wikipedia.org.wiki/solanina; asimismo, el experimento llamado la niña y las patatas: según ella, estas últimas son rociadas con un peligroso compuesto antigerminante llamado Bud Nip o clorprofam que podría provocar tumores: www.gominolasdepetroleo.com/.../el-video-de-la-nina-y-las-patatas.html), lo que por sí mismo afecta el derecho a la salud, consagrado en el artículo 4° Constitucional, y si bien, no se cuenta con una prueba irrefutable de lo que se sostiene con antelación; también lo es, que en el presente caso se aplicará el principio precautorio, **consistente en que ante la**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

falta de la base de la certeza científica de la inocuidad del producto en comento, se procede a evitar cualquier riesgo que, en este caso, estimo, puede generar consecuencias graves a la salud del pueblo mexicano, capaz de dañar a las generaciones futuras, a nuestros niños y ocasionar daños irreversibles a la salud humana, lo que patentiza la inoperancia de la medida y el peligro potencial que genera.

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) no tiene ningún producto químico autorizado para inhibir la brotación en papa para consumo como se muestra en el oficio firmado por esa autoridad y exhibido por la quejosa. Además de la falta de análisis de riesgo en México y de su cuestionable efectividad para evitar la brotación de la papa, es de alta importancia considerar el riesgo a la salud humana por el consumo de papa tratada y con residuos de este químico.

Asimismo, el Grupo Consultivo Internacional sobre irradiación de alimentos de la FAO/IAEA, menciona en su estudio sobre “Facts about food irradiatión”, que muchos países han prohibido el uso de estos productos químicos para inhibir la brotación en papas y otros cultivos, como se muestra a continuación:

Inhibition of sprouting
In order to proveide consumers with a year-round supply of potato tubers, onion bulbs, onion bulbs, yams and other sprouting plant foods, storage over many months is necessary unless shipments from other climatic zones, usually at a much higher prince, can replace local production during off-season. Such long-team storage ispossible with the aid of refrigeration, which is costly, particularly in subtropical and tropical regions. For many of these crops, the desired inhibitory effects can also be obtained using chemical sprout inhibitors such as maleic hydrazide, propham, or chloroproham. These chemicals, however, are aither not effective under tropical conditions or leave residues in the produce, and for health reasons they are considered by some to be harmful. Thus many coutries have prohibited their use.

A very radiation dose of 0.15 kGy or less, inhibits sprouting of products such as potatoes, yams, onions, garlic, giner, and chestnuts. It leaves no residues and allows storage temperatures. Irradiation of patotes, stored at higher temperaturas (10¡-15¡C), have better processing quality. Commercial processing of irradiated potatoes has been carried out in Japan since 1973.

Facts aobout food irradiation
A series of Fact sheets from the International Consultative Group on Food Irradiation (ICGFI)
Food and Environmental Protection Section
Joint FAO/IAEA Division of Nuclear Techniques in Food and Agriculture
International Atomic Energy Agency

Wagramer Strasse 5, P.O.Box 100, A-1400 Vienna, Austria
Telex:112645, Cable:INATOM VIENNA, Facsimile: (+43 1)26007
Telephone: (+43 1)2600-21640,E-Mail: Official.Mail@iaea.org
Also visit ICGFI-Web Page (http://www.iaea.org/icgfi).”
(Traducción en español)
Inhibidor de germinados (plantas)

En orden de proveer a los consumidores un abastecimiento de alrededor de un año de papas, cebollas, camote y otro tipo de germinados (plantas) comestibles, es necesario conservarlas hasta varios meses, a no ser que recibamos de otras zonas climáticas, usualmente a un precio más alto, se puede reemplazar la producción local en temporada baja. Tales largos periodos de almacenamiento son posibles con ayuda de refrigeración, el cual es costoso, particularmente en regiones sub-tropicales y tropicales. El deseo de inhibir tales efectos pueden ser obtenidos usando químicos inhibidores de germinación por ejemplo hidrazida maleica, profam, o cloroprofam, estos quiímicos, sin embargo, tampoco son efectivos bajo condiciones tropicales o dejan residuos en el producto, y por razones de salud estos son considerados nocivos. Por consiguiente muchos países tienen prohibido su uso.

Una muy baja dosis de radiación de 0.15kGy o menos, inhibe la germinación de productos por ejemplo papas, camote, cebollas, ajo, jengibre, y castañas. La cual no deja residuos y permite ser almacenado en altas temperaturas. La irradiación de papas, almacenadas a altas temperaturas (10¡-15¡C), tiene mejor proceso de calidad. El proceso comercial de irradiación de papas se ejecuta en Japón desde 1973.
Factores acerca de la irradiación de comida
Una serie de hoja de datos del grupo consultivo internacional sobre la irradiación de los alimentos
Sección de protección del medio ambiente y alimentos
Asociado FAO/AIAEA división de técnicas nucleares en comida y agricultura
Agencia internacional de energía atómica
Wagramer Strasse 5, P.O.Box 100, A-1400 Vienna, Austria
Telex:112645, Cable:INATOM VIENNA, Facsimile: (+43 1)26007
Telephone: (+43 1)2600-21640,E-Mail: Official.Mail@iaea.org
Also visit ICGFI-Web Page (http://www.iaea.org/icgfi).

En los estudios expuestos en el análisis de riesgo de plagas para la importación de tubérculo de papa a México, al respecto, se advierte lo siguiente:

“2.2.1.2 Probabilidad de supervivencia durante el transporte o almacenamiento

De acuerdo con el “protocolo para la exportación de papa fresca de los Estados Unidos a México”, la papa destinada al mercado del consumo en México puede prevenir de condiciones de almacenamiento de periodos de entre tres a doce meses. En los puntos de ingreso a México, se han detectado plagas cuarentenarias como Potato mop top virus

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(PMTV), Meloidogyne chitwoodi, Potato Virus, Y (PVY) y sus variantes y Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus en cargamentos de papa para consumo originarios de Estados Unidos de América. Esta situación y las características biológicas de la mayoría de las plagas cuarentenarias que sobreviven dentro del tubérculo, incrementan la probabilidad de que las plagas cuarentenarias se introduzcan y establezcan en México.

Por ejemplo, la bacteria Claibacter michiganensis subsp. Sepedonicus es extremadamente infecciosa y su periodo infectivo se prolonga pro más de seis meses. Los hongos como Polyscytalum pustulans forman en la superficie de los tubérculos microesclerocios que en condiciones de almacenamiento pueden ocasionar pudrición y si son utilizados como semilla son fuente de infección de P. pustulans en almacén (Van der Zaap 1996). En Phoma exigua var, foveata, las condiciones de alta humedad o temperaturas bajas menores de 12°C incrementan la incidencia de patógeno durante el almacenamiento (Hooger 1980). Los nematodos como Ditylenchus destructor sobreviven en el suelo por temperaturas de -28°C (Decker, 1969; Escuer,1998) y todos los estadios juveniles son infectivos aunque el juvenil IV tiene la capacidad de desecarse y mantenerse en estado de anhidrobiosis (Nombela et al.,1985) puede permanecer hasta 10 años en estas condiciones para luego activarse en presencia de hospedante y condiciones ambientales favorables (Escuer, 1998). En el caso de insectos, los estados inmaduros de Agriotes lineatus pueden infectar hasta el 80% de tubérculos en una hectárea de suelo cultivado de papa (Parker y Howard, 2001) y Symmetrischema tangolias puede afectar hasta el 100% de los tubérculos en condiciones de almacenamiento (**).

A manera de ejemplo, las papas frescas originarias de EUA son transportadoras en condiciones de refrigeración en termoking que viene flejado de origen, empacadas en cajas de cartón, costales de cartón, poliuretano (aprox.50kg), bolsas de polietileno, generalmente paletizadas. Las condiciones de temperatura durante el transporte son similares a las mantendias durante el alacenaje que fluctúa entre 4 a 10°C (*).” (foja 1084 tomo I)

Por tanto, correspondía al estado mexicano, justificar que la alta exposición al inhibidor de crecimiento, no genera ningún riesgo para los consumidores, dado que la alta exposición a la que serán sometidas las papas que ingresen a territorio nacional, no genera más que zozobra, duda, incredulidad, de que ese producto no afectará la salud de nuestros niños; por lo que, de ninguna manera es tolerable la medida que ahora se estudia, por el altísimo riesgo que representa para la salud de nuestro pueblo.

Lo anterior es así, pues de conformidad con el documento de ciencia y tecnología de la organización norteamericana de protección de las plantas (NAPPO por sus siglas en ingles), (fojas 1474 a 1473 tomo I), ningún producto químico inhibe la germinación de los tubérculos de manera permanente, y los productos químicos que utiliza Estados Unidos para inhibir la germinación de los tubérculos varían

considerablemente con las dosis aplicadas, con la calidad de cubrimiento de los tubérculos y la temperatura en la que se conservan los tubérculos después del tratamiento, además, que los ingredientes activos de la mayoría de los inhibidores son volátiles; por tanto en el acuerdo de mitigación se debió establecer los productos, efectividad, dosis, tiempo y procedimientos de los inhibidores de la germinación, para que las autoridades mexicanas estuvieran en posibilidad de verificar su efectividad; máxime que en la actualidad, no existe ningún producto registrado y autorizado en México para inhibir la germinación de los tubérculos de papa, tal como se advierte del recuadro que obra a foja 7552, del documento elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Platas (NAPPO, por sus siglas en ingles), antes mencionado.

Sirven de apoyo también, las respuestas que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en las preguntas marcadas como diecinueve, veinte y veintiuno, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

Pregunta 19.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa.*

Respuesta *- No se conoce ningún documento científico publicado a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación en revistas arbitradas que demuestre la efectividad de algún inhibidor de la germinación como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias en tubérculo de papa.*

Inclusive, el uso de inhibidores no es un tratamiento cuarentenario con el que se pueda eliminar la brotación de la papa. Este tema fue revisado por un grupo técnico de la Organización Norteamericana de Protección de las Planas NAPPO, (www.nappo.org), quien determinó que ningún inhibidor inhibe permanentemente la germinación de la papa. Por lo tanto, la papa tratada con inhibidores no pierde la capacidad de germinar

*Asimismo, con base en los elementos que se anotan a continuación, señalados en la **) de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), de la FAO, no existe un tratamiento con inhibidores de la germinación que haya sido documentado, evaluado y adoptado por la CIPF contra las plagas de la papa. No se han aportado a la CIPF los documentos técnico/científicos que demuestren la efectividad biológica de esta medida para la mitigación del riesgo de las plagas de la papa.*

La NIMF 28, menciona:

En el Anexo I de esta norma se presentan los tratamientos fitosanitarios que han sido evaluados y adoptados por la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF). La norma describe también los requisitos para presentar y evaluar datos de eficacia y otra Información importante sobre tratamientos

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

fitosanitarios que puedan utilizarse como medida fitosanitaria y que, tras su adopción, se incluirán en el Anexo 1.

La finalidad de los tratamientos es el control de plagas reglamentadas en productos reglamentados, principalmente los que son objeto de comercio internacional. Los tratamientos adoptados proporcionan los requisitos mínimos necesarios para controlar una plaga reglamentada con una eficacia determinada.

El Grupo Técnico sobre tratamientos fitosanitarios evaluará las propuestas cuya información esté completa y, si considera que el tratamiento es aceptable, lo recomendará para su aprobación por la CMF.

La finalidad de la CIPF es "prevenir la diseminación e introducción de plagas de plantas y productos vegetales y promover medidas apropiadas para combatirías" (Artículo 1.1 de la CIPF, 1997).

El Artículo VII.1 de la CIPF 1997 estípula que:

Las partes contratantes tendrán autoridad soberana para reglamentar, de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables, la entrada de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados y, a este efecto, pueden: a) imponer y adoptar medidas fitosanitarias con respecto a la Importación de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados, incluyendo por ejemplo, inspección, prohibición de la importación y tratamiento".

Los tratamientos fitosanitarios adoptados proporcionan un medio para matar, inactivar, eliminar, esterilizar o desvitalizar las plagas con una eficacia determinada y son pertinentes, ante todo, para el comercio internacional. Cuando es posible, se indica el nivel de eficacia, especificidad y aplicabilidad de cada tratamiento. Las ONPF podrán utilizar estos criterios para escoger el tratamiento o combinación de tratamientos que sean apropiados para las circunstancias en cuestión.

Requisitos para los tratamientos fitosanitarios

A efectos de la presente norma, los tratamientos fitosanitarios deberán cumplir con los siguientes requisitos:

-ser eficaces para matar, inactivar, eliminar, esterilizar o desvitalizar las plagas que estén asociadas con un artículo reglamentado. Se debería estipular el nivel de eficacia del tratamiento (cuantificado o expresado estadísticamente). Cuando se carezca de datos sobre experimentos o dichos datos no sean suficientes, debería proporcionarse otra evidencia de la eficacia (a saber, información y/o experiencia histórica y/o práctica);

-estar bien documentados para demostrar que los datos de eficacia se han generado mediante procedimientos científicos apropiados, incluyendo si procede un diseño experimental adecuado. Los datos que apoyen el tratamiento deberían poderse verificar y reproducir, y deberían estar basados en métodos estadísticos y/o en prácticas internacionales establecidas y aceptadas. La investigación debería, de preferencia, haber sido publicada en una revista científica especializada;

-ser viables y aplicables para su empleo principalmente en el comercio internacional o para otros propósitos (por ejemplo, para proteger áreas en peligro a escala nacional o para la investigación);

-no ser fitotóxicos ni tener otros efectos adversos.

Datos de eficacia que respaldan la propuesta de tratamiento fitosanitario

En la propuesta se deberla proporcionar la fuente de todos los datos de eficacia (publicados o inéditos). Los datos de apoyo deberían presentarse de una forma clara y sistemática.

Para el tratamiento, debería especificarse la etapa del ciclo de vida de la plaga objetivo. Normalmente, la etapa o etapas de desarrollo asociadas con el artículo reglamentado que es objeto de comercio serán tas etapas para las que se propone y establece un tratamiento. Los datos que se proporcionen sobre la eficacia deberían especificar el nivel estadístico de confianza que respalda la eficacia propuesta del tratamiento en la etapa del ciclo vital especificada.

De ser posible, deberían presentarse datos sobre los métodos utilizados para determinar la relación dosis/eficacia del tratamiento, a fin de demostrar los márgenes de eficacia del mismo (por ejemplo, curvas de dosis/eficacia). Los tratamientos normalmente sólo pueden evaluarse para las condiciones en las que fueron analizados.

Publicación de los tratamientos fitosanitarios

Los tratamientos fitosanitarios se incluirán en un anexo de esta norma tras haber sido adoptados por la CMF.

Con base en este procedimiento descrito en la NIMF 28 para adoptar un tratamiento fitosanitario como efectivo para mitigar el riesgo de plagas, se concluye que la CIPF no ha evaluado y adoptado ningún tratamiento con inhibidores de la germinación como eficaz para mitigar el riesgo de las plagas de la papa.

***Pregunta 20**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.*

***Respuesta**.- Conforme al documento denominado "CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes" elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO, por sus siglas en inglés), se desprende que actualmente no existe un inhibidor de brotación que sea permanente, evite completamente la germinación y que elimine de manera definitiva el riesgo derivado del desvío de uso de papas para consumo como semilla de papa. Se adjunta dicho documento de la NAPPO como Anexo D.*

***Pregunta 21**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

***Respuesta**.- Con base en la información oficial proporcionada por la propia Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios ("COFEPRIS"), no existe*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ningún producto registrado y autorizado en México para usarse en papa para inhibir su germinación.

Se adjunta la comunicación oficial de la COFEPRIS donde confirma que no existe actualmente ningún producto registrado en México para inhibir la germinación de los tubérculos de la papa como Anexo E.

Esto ya que el tipo de comercialización de papa fresca en México, de papa producida en México y en áreas certificadas libres de plagas hace innecesaria la aplicación de químicos inhibidores adicionales. Situación que es modificada por el Acuerdo de Mitigación publicado para el caso de papa para consumo de origen norteamericano para el cual no existe registro en COFEPRIS.

Asimismo, esto puede confirmarse en el propio documento de la NAPPO. (recuadro).

Además, con las respuestas que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en las preguntas marcadas como cuatro y nueve, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por las autoridades responsables Director en Jefe, Director General de Sanidad, Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, Jefes de la Oficinas de Inspección en Sanidad Agropecuaria de San Luis Río Colorado, Sonora; Ciudad Reinosa, Tamaulipas; Nogales Sonora, y por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que dice:

4. *- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el uso de semilla certificada, las papas lavadas y tratadas con inhibidor de la germinación e inspección y certificación de un producto por parte de la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria son consideradas independientes y actúan con un efecto acumulativo.*

Respuesta.- *No, el tratamiento con inhibidor de la germinación, no viene contemplada en la NIMF No. 14. El lavado, la Inspección y la certificación no son medidas que puedan considerarse independientes. Si el lavado es un requisito oficial se debe realizar una inspección del proceso y constarse a través de un certificado, por lo tanto la falla de una medida afecta a la otra. Este es el concepto que se prevé en la NIMF No. 14.*

4. Medidas independientes y dependientes

Ejemplo:

Un invernadero libre de plagas que requiere tanto puertas dobles como enmallado de todas las aberturas, es un ejemplo en el que las medidas dependientes están combinadas para formar una medida independiente. Si la probabilidad de que el enmallado falle es de 0,1 y la probabilidad de que fallen las puertas es de 0,1, la probabilidad de que el invernadero sea infestado es la suma aproximada de los dos valores. Por consiguiente, la probabilidad de que al menos una de las medidas fracase es la misma de ambas probabilidades menos la probabilidad de que ambas fracasen al mismo tiempo. En este ejemplo, la probabilidad es de 0,19 (0,1 + 0,1 -0,01), puesto que las dos medidas podrían fallar al mismo tiempo. Sí dos medidas son independientes una de la otra, las dos

tendrían que fallar para que falle el sistema. Con las medidas independientes, la probabilidad de fracaso es el producto de todas las medidas independientes. Ejemplo:

Si la inspección de un envío tiene una probabilidad de fracaso de 0,05 y la probabilidad de fracaso de la restricción de movilización a determinadas áreas es de 0,05, la probabilidad de que falle el sistema sería entonces de 0,0025(0,05 0,05)".*

***9.** Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, que si es factible utilizar el tubérculo de papa fresco para siembra considerando que se le ha aplicado un inhibidor de la germinación.*

***Respuesta.** Si es posible. No existen productos químicos que inhiban la germinación de los tubérculos permanentemente como se ha investigado y reportado por la Organización Norteamericana de Protección de la Plantas (NAPPO por sus: siglas en ingles) y los que se utilizan no están registrados en México (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios). En el documento de Ciencia y Tecnología de la NAPPO se enlistan los productos y las cualidades de estos como antíbrotantes. (CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes), mismos que se copian en seguida:*

1. Productos para el control de la brotación y su eficacia

Los ingredientes activos de la mayoría de los inhibidores de la brotación son volátiles, y por ende, pueden evaporarse más rápidamente en cuanto aumenta la temperatura de almacenamiento. Así mismo, las temperaturas de almacenamiento más cálidas aumentan la tasa metabólica del tubérculo, lo cual lleva a una descomposición más rápida de inhibidores químicos y un envejecimiento fisiológico más rápido de los tubérculos sometidos a tratamientos. En general, los Inhibidores de la brotación podrán no ser tan eficaces para el control de la brotación a largo plazo cuando los tubérculos se mantienen a temperaturas cálidas.

1.2 Chlorpropham (isopropyl (N-(3-chlorophenyı) carbamate; CIPC)

La duración del control de la brotación varía con la época del año, variedad, temperatura de almacenamiento y tasa de aplicación del CIPC pero los tubérculos generalmente pueden mantenerse por lo menos 8 semanas después de sacarlos del almacenamiento con ninguno o hasta poco desarrollo de la brotación.

1.3 Hidracida del ácido maleico (l,2-dihydropyridazine-3-6-dione; MH)

Las aplicaciones regulares de MH en campos comerciales retrasarán el comienzo de la brotación por aproximadamente 30 días y un alargamiento bastante retrasado de la brotación por lo menos durante 8 meses en almacenamiento.

1.4 Aceites esenciales

El carvone, los aceites de menta y el aceite de clavo tienen poco o ningún efecto en la viabilidad de la semilla y pueden utilizarse para manejarla brotación de semillas de papa. Las semillas de papa sometidas a tratamiento producirán un cultivo de papa saludable.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1.5 Naftalenos

Los naftalenos tienen poco o ningún efecto en la viabilidad y DMN se recomienda actualmente para prevenir la brotación prematura de tubérculos de papa.

1.6 Gas etileno

El efecto inhibidor del etileno no es permanente, y el crecimiento de la brotación avanza cuando termina la exposición al etileno. Esto lo hace útil para retrasarla brotación de los tubérculos semilla.

1.7 Peróxido de hidrógeno

El control de la brotación con el peróxido de hidrógeno es solamente temporal; con el tiempo, los brotes nuevos rebrotan de los ojos de la papa.

1.9 Productos que actualmente se están desarrollando pero que aún no se utilizan en un país de la NAPPO

-Otros componentes

Se ha encontrado que varios componentes adicionales Inhiben la brotación de la papa, Incluyendo al salicilaldehido, jasmonatos, fameseno, glifosato, etc.

Las investigaciones han demostrado que son eficaces, sin embargo ninguno se ha comercializado o ha sido adoptado por la industria de papa. Según las conclusiones de las investigaciones dadas a conocer a la fecha, no se espera que ninguno convierta a los tubérculos en no viables en forma permanente

En conclusión, este documento (CT 02) reporta que ninguno de los productos puede inhibir permanentemente la brotación y el efecto que tienen varía dependiendo de las condiciones de temperatura en las que se almacena la papa.

Se anexa dicho documento como Anexo B, mismos que consta asimismo en el expediente del juicio de amparo al haber sido ofrecidas como prueba por parte de los quejosos.

Asimismo, con las respuestas de las preguntas marcadas como cuatro y nueve, dadas por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por las quejosas, así como la respuesta de la pregunta marcada como número quince, ante el cuestionario propuesto por los terceros interesados * y *, que dicen:

4.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el uso de semilla certificada, las papas lavadas y tratadas con inhibidor de la germinación e inspección y certificación de un producto por parte de la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria son consideradas independientes y actúan con un efecto acumulativo.*

Respuesta a la pregunta 4.

No, las medidas para el manejo de enfermedades de las plantas no pueden considerarse como independientes; al contrario la integración de estrategias de prevención es deseable, pues resulta más eficaz y eficiente; por tanto, el lavado, la inspección y la certificación, desde el punto de vista fitopatológico no se deben considerar independientes. En el caso particular los tubérculos de papa, la NIMF 14 no incluye el uso de inhibidor de la germinación (brotamiento de yemas que

*originan las plantas). En los enfoques de prevención de enfermedades de las plantas, y las papas no son la excepción, la falla de una medida afecta a otros procesos y permite que se lleve a cabo la patogénesis. Es importante recalcar que toda actividad (como el lavado, por ejemplo) debe de someterse a una rigurosa inspección y verificarse a través de certificación oficial***.**

9. *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, que si es factible utilizar el tubérculo de papa fresco para siembra considerando que se le ha aplicado un inhibidor de la germinación.*

Respuesta al punto 9.

*Si es posible. Esta aseveración deriva del hecho de que en realidad son inhibidores de brotamiento pero no erradican dicho proceso fisiológico de los tubérculos; como ejemplo menciono al producto **, el cual su etiqueta de uso indica: "aplíquese a dosis de 40 cc/ton de papa para inhibir el brotamiento de tubérculos hasta un máximo de 3-4 meses y a dosis de 50/cc/ton de papa por más de cuatro meses. Tratar sólo una vez y con una perfecta distribución del producto para lograr un buen resultado y evitar daños en la piel del tubérculo.*

Lo anterior implica que cuando la aplicación de los inhibidores de brotamiento no son uniformes en las papas, aquellos tubérculos que no son suministrados con dosis adecuadas, estos quedan sub-dosificados y por tanto brotarán antes del periodo que marca la etiqueta.

Asumiendo que el tratamiento con el inhibidor de brotamiento sea adecuado (en cuanto a la dosis y calidad de cubrimiento de los tubérculos), la naturaleza volátil de los propios inhibidores hará que su efecto sea de solo 3-4 meses; sin embargo, dicha volatilidad será mayor a temperatura ambiente, y por tanto el efecto inhibitorio del brotamiento se perderá más pronto.

Es importante mencionar que en el Documento de Ciencia y Tecnología de la Organización Norteamericana de la Protección de las Plantas (NAPPO; por sus siglas en inglés) CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes, se describen los varios tipos de productos para este fin, mismos que no cuentan con registro en México. En dicho documento se explica de manera amplia los diferentes tipos de inhibidores de brotamiento de tubérculos de papa.

Como conclusión, en el documento NAPPO: CT 02, Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes, es evidente que el efecto de los inhibidores de brotamiento de tubérculos de papa no erradica dicho proceso fisiológico, pues el efecto varía con la dosis, calidad del cubrimiento de los tubérculos, y la temperatura en la que se conservan los tubérculos después del tratamiento.

15.*- Que diga el perito, si todas las papas a la importación son tratadas con inhibidores de germinación.*

Respuesta al punto 15.

El acuerdo de mitigación establece como requisito que los tubérculos sean tratados con un inhibidor de la germinación,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

sin embargo no establece productos, efectividad, dosis, tiempo, procedimientos etc. (foja 9850)

Se cuenta también, con la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como quince, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los terceros interesados **y *, que dice:

***15**.- Que diga el perito, si todas las papas a la importación son tratadas con inhibidores de germinación.*

***Respuesta**.- Con base en el Acuerdo de mitigación las papas deben ser tratadas con un inhibidor de la germinación, sin embargo está reconocido y probado técnicamente que ningún inhibidor evita completamente la germinación del tubérculo, además de que se han detectado tubérculos con brotes en las importaciones a la frontera, según se especifica e ilustra en el ARP.*

Conforme al documento denominado "CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes", elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO, por sus siglas en inglés), se desprende que actualmente no existe un inhibidor de brotación que sea permanente, evite completamente la germinación y que elimine de manera definitiva el riesgo derivado del desvío de uso de papas para consumo como semilla de papa. Dicho documento se encuentra agregado en el expediente como parte de las pruebas presentadas por las quejosas.

Asimismo, con base en la información oficial proporcionada por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), no existe ningún producto registrado y autorizado por México para usarse en papa para inhibir su germinación. Igualmente, este documento se encuentra agregado en el expediente como parte de las pruebas presentadas por los quejosos. (foja 8831)

No es óbice a lo ya referido, el hecho de que el perito Francisco Fernando Contreras Domínguez, designado por los terceros perjudicados **, **y **, en el dictamen pericial propuesto por dichos terceros, específicamente, en la pregunta veintiséis; asimismo, en las preguntas diecinueve, veinte y veintiuno propuestas por la parte quejosa, haya contestado lo siguiente:

***15**.- Que diga el perito, si todas las papas a la importación son tratadas con inhibidores de germinación.*

Respuesta.

Sí. Todas las papas frescas originales de los Estados Unidos con destino al consumo, deben recibir tratamiento con inhibidores de la germinación, tal como lo estipula el plan de trabajo a la franja fronteriza vigente con ese país (http://www.senasica.gob.mx/?doc=27817) "II. Lavado y aplicación de inhibidor de la germinación. Las papas pueden ser lavadas y tratadas con un inhibidor de la germinación…". El plan de trabajo para importar más allá de la franja fronteriza, que actualmente no está en operación también contempla la aplicación de inhibidores de la germinación a todas las papas frescas que pretenden importarse a México. (foja 8941)

19.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa.*

Respuesta.

Existe evidencia que respalda el uso de inhibidores de la germinación como coadyuvante en el control del establecimiento de plagas y su diseminación. Es evidente que una papa que germina de manera ineficiente es poco apta para su reproducción y su uso será descartado en el futuro. Los expertos de NAPPO que abordaron el tema de exportación de papa de Estados Unidos a México recomendaron el uso de inhibidores de la germinación como medida complementaria para evitar el desvío de papa fresca hacia la siembra (Anexo 2, Reporte Final del Panel de Mediación para el Comercio de papa entre México y Estados Unidos, 19 de septiembre del 2011, pag. 7 y 8). Recomendaron asimismo, consultar la información disponible sobre su efectividad (. "Gro-stop Basis" tested in Argentina. Potato Storange International. Num 4, Vol. 2 pag. 22-24). Por otro lado, el uso de inhibidores de la germinación está descrito por la NAPPO en el punto 2.2.3 de la NRMF 3 "Movilización de papas hacia un país miembro de la NAPPO" como una medida post-cosecha que puede integrarse a un enfoque de sistemas con el fin de mitigar el riesgo fitosanitario.*

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Es destacable que la publicación en revistas arbitradas no es requisito para que un documento se considere científico, están los libros, memorias de congresos, reportes de grupos internacionales de expertos, entre otros. (foja 8974)

20.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.*

Respuesta.

*Los inhibidores de la germinación más usados, como es el caso del CIPC logran controlar la germinación hasta por nueve meses cuando son empleados de manera correcta (se anexa traducción libre de la información técnica preparada por el Profesor **, del laboratorio de fisiología y bioquímica de post-cosecha de la Universidad Estatal de * Anexo 3 (foja 8975)*

21.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

Respuesta.

*No tengo conocimiento de algún producto con efectos de inhibidor de la germinación registrado y autorizado por dicha comisión. Sin embargo, los inhibidores de la germinación utilizados en las papas que son exportadas de los Estados Unidos a México como el CIPC está registrado para su uso en Estados Unidos bajo el *sec. **; números del registro **. (Foja 8975)*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Del estudio integral de lo expuesto por el perito se advierte que sus respuestas van encaminadas a señalar que el uso de inhibidores es tomado como coadyuvante en el control del establecimiento de plagas; sin embargo, dichas respuesta no logran disuadir al suscrito en el sentido de que en el cuerdo de mitigación se debió establecer los productos, efectividad, dosis, tiempo y procedimientos de los inhibidores de la germinación, para verificar su efectividad, lo anterior, toda vez que ningún producto químico inhibe la germinación de los tubérculos de manera permanente, y los productos químicos que utiliza Estados Unidos para inhibir la germinación de los tubérculos varían considerablemente con las dosis aplicadas, con la calidad de cubrimiento de los tubérculos y la temperatura en la que se conservan los tubérculos después del tratamiento. Además, que el dictamen relativo a dichas preguntas carece de valor probatorio, al no ser Francisco Fernando Contreras Domínguez, perito en la materia por la que protestó el cargo, esto es de agronomía, pues dijo ser médico veterinario zootecnista, lo que quedó demostrado al exhibir su cédula profesional (fojas 8793 y 8794 tomo VII).

Tampoco es óbice lo señalado en las respuestas dadas a las preguntas marcadas como cuatro y nueve, diecinueve, veinte y veintiuna, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en los dictámenes periciales que rindió, que dicen:

4. *- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el uso de semilla certificada, las papas lavadas y tratadas con inhibidor de la germinación e inspección y certificación de un producto por parte de la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria son consideradas independientes y actúan con un efecto acumulativo.*

R*= Existen evidencias documentadas por diversos países que dicha medidas utilizadas, claro que pueden prevenir la introducción de plagas.* (foja 9367)

9.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es factible utilizar el tubérculo de papa fresco para siembra considerando que se le ha aplicado un inhibidor de la germinación.

R*=El usuario que no conoce los tratamientos a los que se somete la papa fresca de consumo, de manera previa a la comercialización, es factible que utilice el tubérculo para la siembra* (foja 9367).

19.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa.*

R= *No tengo conocimiento de documentos que sustenten el uso de inhibidores de germinación como elemento que mitiguen, por sí solos, el riesgo fitosanitario de papa fresca* (fojas 9273).

20*.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún*

inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.

***R**=El Chorpropham (CIPC, por sus siglas en inglés) aplicado de manera adecuada, en las dosis recomendadas, es un ingrediente activo que funciona como inhibidor total de la germinación en papa fresca, en los periodos indicados.*

***21**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

***R**=En México no se tiene un solo registro de ingrediente activo para usarse en papa fresca como inhibidor de la germinación de papa. (foja 9373).*

***15**.- Que diga el perito, si todas las papas a la importación son tratadas con inhibidores de germinación.*

***R**= Todas las papas que entran a México con el amparo de este acuerdo deben traer esta medida de mitigación de riesgos que se indican en el Acuerdo de Mitigación y en el Plan de Trabajo Operacional.* (9386)

En esas condiciones, es evidente que dichas respuestas corroboran las respuestas dadas por el perito de los quejosos y el perito oficial.

e).- Rastreabilidad del producto

"4.3.5. Los envíos se pueden rastrear hasta el grado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.

La autoridad responsable indica lo siguiente:

(Artículo 8. Numeral I, inciso h y Artículo 8. Numeral II inciso e del Acuerdo)

La trazabilidad (en la agricultura) es un instrumento básico para asegurar la calidad alimentaria a lo largo de la cadena comercial de distribución, consiste en un conjunto de medidas, acciones y procedimientos que permiten registrar e identificar cada producto desde su origen hasta su destino final. Es decir, es la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un determinado producto.

Entre los objetivos de la trazabilidad de un producto están facilitar la identificación de las prácticas de producción; la identificación de la historia del producto a través de registros verificables y la segregación, aislamiento y elaboración de registros de productos defectuosos, asimismo la posibilidad de identificar dónde se ocasiona un problema, de adoptar medidas para resolver el problema, de poder retirar de la cadena comercial el producto que presenta problemas, de evitar prácticas fraudulentas. (Efficacy of Pest Risk Mitigation Measures in a Systems Approach for the Export of Fresh Potatoes from United States to Mexico for Consumption or Processing USDA/APHIS, PPQ, 2013).

Actualmente, varios países, cuentan con normas de ingreso que establecen requisitos vinculados a sistemas de trazabilidad, como un componente fundamental de los mecanismos de garantía sanitaria, sobre todo en alimentos. Según la Norma Internacional de Medidas Fitosanitarias NIMF n° 13, Directrices para la notificación del incumplimiento y

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

acción de emergencia (2001, cuya última modificación fue realizada en agosto del 2011), un elemento importante para la notificación de los incumplimientos en los envíos de productos agrícolas, es conocer el remitente y el destinatario, con el propósito de que se adopten las medidas de emergencia y se realice la investigación por el país exportador de manera oportuna, y en su caso, informar de los resultados al país importador.

Los exportadores asignarán un número único a cada empacadora lo que permitirá que los envíos puedan ser rastreados hasta el Estado de origen, la empacadora, el productor y el campo de producción. Esta numeración debe figurar en todas las unidades de envío (bolsas o paquetes) y también debe estar indicado en el Certificado Fitosanitario que acompañe a cada embarque. (Efficacy of Pest Risk Mitigation Measures in a Systems Approach for the Export of Fresh Potatoes from United States to Mexico for Consumption or Processing USDA/APHIS, PPQ, 2013).

Datos de trazabilidad del producto.

Todas las unidades que son parte de un envío requieren de una etiqueta electrónica que contenga información concerniente a la empacadora y el productor. Los envíos en los cuales se intercepten plagas reglamentadas serán rechazados en frontera. La Dirección General de Sanidad Vegetal notificará a APHIS al respecto de estas acciones y proveerá la información apropiada para realizar la rastreabilidad. APHIS realizará la rastreabilidad de estas interceptaciones hasta su origen utilizando el número asignado por el exportador a la empacadora. En caso de que una segunda interceptación se confirme de esa misma empacadora, APHIS investigará y tomará las acciones apropiadas. (Efficacy of Pest Risk Mitigation Measures in a Systems Approach for the Export of Fresh Potatoes from United States to Mexico for Consumption or Processing USDA/APHIS, PPQ, 2013).

*Los mecanismos de trazabilidad del origen le permiten a APHIS una rápida identificación y con precisión de empacadoras y productores que presenten algún problema, que agiliza la toma de acciones ya que existe control individualizado por partida y lote. En todos ellos, en caso de sospecha de que una partida represente riesgos fitosanitarios, se puede ir hacia atrás y retirar el producto lo más rápido posible, evitando envíos que contengan plagas y tener elementos para prevenir que vuelva a ocurrir." (*Fojas 2312 y 2313).

Estudio.

De lo antes expuesto se estima que la medida en cuestión no constituye una medida tendente a mitigar plaga alguna, dado que es una acción de seguimiento al producto; dicho de otra manera, la medida de que se trata sólo permite rastrear el producto, una vez que se detecte algún tipo de contingencia; esto es, cuando ya esté contaminado el campo y así bajo esa perspectiva se investigará el lugar de donde provino esa plaga y aquí la pregunta que surge es ¿En qué mitiga el riesgo esa medida? La respuesta es simple: **En nada**, porque no inhibe la trasmisión o propagación de plagas, por

esa simple y sencilla razón, lo que aumenta más y fortalece el argumento relativo a que el acuerdo de mitigación y su plan de trabajo, no son más que un sofisma, y no constituyen medida alguna que pueda proteger los campos de cultivo mexicanos.

Inclusive, el rastreo del producto es incompleto porque culmina en el empaque y no en el campo de cultivo de donde proviene, lo que genera que se desconozca el origen de la plaga.

Más aun, cuando se diagnostica en el laboratorio y se notifica la detección de una plaga cuarentenaria, pudieron haber pasado varios meses, por tanto, es inútil esta medida (rastreabilidad) cuando no hay cultivo en el campo y toda la papa ya fue comercializada sin ningún control.

f).- Los envíos están inspeccionados y certificados por servidores públicos autorizados.

La autoridad responsable indica que la inspección fitosanitaria se realiza en el país de origen en donde se certifica la condición fitosanitaria del embarque y dicho proceso consta de un muestreo con fines de inspección física de los tubérculos de manera externa e interna y toma de muestras para la realización de diagnóstico fitosanitario con fines de certificación de embarques para exportación. Asimismo, los embarques se flejan en origen para evitar que exista desviación del producto.
De igual forma, la autoridad responsable literalmente indica lo siguiente: *"Los envíos de papas de los EE.UU. a México se muestrearán e inspeccionarán para confirmar la ausencia de síntomas y defectos externos causados por Ditylenchus destructor, Meloidogyne chitwoodi y Epitrix tuberis. El muestreo de papas se basará en una distribución hipergeométrica. Una muestra de aproximadamente 1,200 papas (equivalente a 1% de la muestra asumiendo un camión cargado con 20,000 lbs); esta muestra permitirá detectar un nivel de infección de menos de 0.3% con un nivel de confianza del 95%. Además, se tomará una submuestra de 100 tubérculos que se cortaran para detectar la presencia de síntomas. Este tamaño de muestra permite la detección de un nivel de infestación del 3%, con un nivel de confianza del 95%.*

Los Estados Unidos de América, cuenta con inspectores capacitados con experiencia y conocimientos en la detección de plagas, incluyendo los signos y síntomas que pueden indicar la presencia de plagas. El muestreo destructivo (corte de tubérculos y los análisis de laboratorio son opciones que pueden utilizarse cuando se sospecha la presencia de una plaga de importancia y que necesita verificación." (foja 2315 del tomo II de autos).

De igual manera, la autoridad responsable argumenta que al momento en que un envío es detectado con plaga, los inspectores norteamericanos rechazan el embarque y notifican al gobierno mexicano sobre la detección de plagas.

Estudio.

Así pues, del estudio integral de la medida de que se trata, se advierte que se pone toda la confianza en un funcionario extranjero que velará por la fitosanidad del suelo mexicano, lo cual, de inicio, es un argumento poco fiable en función de que ambos países producen el mismo tubérculo,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

esto es, son competidores económicos, de ahí que no exista carencia del producto en ninguna de las dos naciones, por lo que en atención a la oferta y la demanda es que se importará el tubérculo norteamericano; de esa manera, si atendemos a la acuciosidad, conocimiento y compromiso por parte de los funcionarios extranjeros para verificar que sus productos no contengan plagas cuarentenarias que infesten los campos de cultivo mexicanos, de inicio, es casi seguro, que los campos de cultivo mexicano serán contaminados, y para muestra bastaron dos semanas; dos semanas, en las que ingresó papa del vecino país en la aplicación plena del acuerdo de mitigación y su plan de trabajo ¿y qué sucedió? Conforme a las pruebas de inspecciones notariales y exámenes aplicados a diversas papas que se comercializaron en todo el país, se advierte que venían con suelo adherido; que muchas de ellas traían brotes; que muchas de ellas venían contaminadas con plagas cuarentenarias; y, que dolosamente, al ser un producto de pésima calidad, desplazaba de los anaqueles a las papas de los productores mexicanos.

En esas condiciones, no se puede encomendar la custodia del suelo patrio a funcionarios de una potencia extranjera para que nos cuiden porque son mejores. Argumento que constituye una falacia más del acuerdo de mitigación, pues en todo caso, el cuidado, protección y verificación de las papas debe corresponder exclusivamente a funcionarios comprometidos con la integridad de nuestro suelo, y que por obvias razones, deben ser funcionarios mexicanos y no extranjeros. El razonamiento antes apuntado no es retórico, sino que está justificado con medios de prueba que enseguida se transcribirán, pues como ya se dijo, bastaron dos semanas para advertir la falta de compromiso por parte de los funcionarios extranjeros en el cuidado es inspección de los tubérculos que ingresaron a nuestro país.

Lo anterior se apoya, con los considerandos establecidos en el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen las Medidas de Mitigación de Riesgo para la Importación de Tubérculo de Papa a los Estados Unidos Mexicanos sometido a consulta pública mediante publicación en el diario oficial de la federación del veinte de noviembre de dos mil doce que indica:

*"Que en el caso de las importaciones de tubérculos de papa de Estados Unidos de América a la franja fronteriza norte de México, durante el periodo **, se han detectado *embarques contaminados con las plagas cuarentenarias para México siguientes: Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, Clavibacter michiganensis subs. sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Ralstonia solanacearum. Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados, fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de Estados Unidos para cumplir con el protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos de América a México…"*

Asimismo con las certificación a cargo del notario público *) licenciado *, en las que hizo constar que acudió a un

supermercado en donde observó anaqueles o estantes ofertando al público en general papas * a granel de origen *; y que varias unidades de ese producto comestible presentan mal estado, apreciándose maltratadas o mayugadas, y algunas partes de ellas en descomposición, tal como se advierte de la transcripción siguiente:

*"ESCRITURA PÚBLICA: (**.*

*

**

*

*En la ciudad de los Mochis, Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, Estados Unidos Mexicanos, el día 6 seis de junio del año 2014, YO, Licenciado **Notario número *…*

*1.- Siendo las 12:00 horas doce horas del día 6 seis de Junio del año en curso, me constituí en *, ubicado en Calle *número *, colonia ** en esta ciudad de Los Mochis, Ahome, Sinaloa. Se anexa dos fotos.*

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

*2.- Acto seguido, me introduje a la tienda antes mencionada, y me constituí en el departamento de verduras, en donde observo anaqueles o estantes ofertando al público en general papas **a granel de origen norteamericano. Se hace constar que varias unidades de este producto comestible presentan mal estado, apreciándose maltratadas o mayugadas, y algunas partes de ellas en descomposición. Se anexa foto.* (foja 6949 tomo VI).

Además, con las copias certificadas de los diversos análisis de laboratorio llevados a cabo por la Dirección General de Sanidad Vegetal, con residencia en México, Distrito Federal, realizada sobre diversas muestras de papas importadas, adquiridas en el *con sede en el Distrito Federal y *, con sede en el Estado de Hidalgo, las cueles fueron positivos de *Potato Virus Yntn Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus Potato virus YNTN;* tal como se advierte de las siguientes transcripciones:

"DR. JAVIER TRUJILLO ARRIAGA
DIRECTOR GENERAL DE SANIDAD VEGETAL
CIUDAD.
En relación con el "Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo papa a los Estados Unidos Mexicanos" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 y puesto en operación el pasado 19 de mayo.
*Con fines de investigación, le solicitamos atentamente se le realice los diagnósticos de virus, nematodos, bacterias, entomología, presencia de suelo y brotación, a la muestra anexa, misma que fue recolectada en la Tienda **, con domicilio en ** col. ** Delegación Coyoacán D.P. 04318. México, D.F. **."*

*"***
(…)
*PAPA ***
"DIRECCIÓN GENERALDE SANIDAD VEGETAL
CENTRO NACIONAL DE REFERENCIA FITOSANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*No. De oficio **
México, D.F., a 10 de julio de 2014.
(…)*

*En respuesta a su escrito de fecha 22 de junio de 2014, con datos de referencia OF. NUM.- **mediante el cual solicita se realicen diagnósticos fitosanitarios, sobre la muestra que anexa; al respecto le comunico que los laboratorios de Bacteriología, Virología, Fitosanitaria, Nematología, Entomología y Acarología del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, procedieron a practicar el análisis de la muestra de papa recibida, obteniendo los siguientes resultados que se describen en el siguiente recuadro:*

Clave Interna	*Producto*	*procedencia de la muestra declarada por la solicitante*	*Resultado*
*	papa	**Potato Virus Yntn *, Coyoacán, D.F.	***Positivo a:*** *Negativo a:* *Nematodos de importancia cuarentenaria Bacterias de importancia cuarentenaria Insectos de importancia cuarentenaria*

En cuanto a las manifestaciones y anexo que en copia fotostática acompaña a su escrito, le comunico que el presente dictamen se realizó sobre la muestra física presentada

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL
DR. FRANCISCO JAVIER TRUJILLO ARRIAGA.”

*“DIRECCIÓN GENERALDE SANIDAD VEGETAL
CENTRO NACIONAL DE REFERENCIA FITOSANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO.
No. De oficio **.
México, D.F., a 14 de julio de 2014.
(…)*

*En respuesta a su escrito de fecha 22 de junio de 2014, con datos de referencia OF. NUM.- *mediante el cual solicita se realicen diagnósticos fitosanitarios, sobre la muestra que anexa; al respecto le comunico que los laboratorios de Bacteriología, Virología, Fitosanitaria, Nematología, Entomología y Acarología del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, procedieron a practicar el análisis de la muestra de papa recibida, obteniendo los siguientes resultados que se describen en el siguiente cuadro:*

Clave Interna	*Producto*	*procedencia de la muestra declarada por la solicitante*	*Resultado*
**	papa	**Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus Potato virus YNTN *Ecatepec, Edo. Mex.*	***Positivo a:*** *Negativo a:* *Nematodos de importancia cuarentenaria*

En cuanto a las manifestaciones y anexo que en copia fotostática acompaña a su escrito, le comunico que el presente dictamen se realizó sobre la muestra física presentada

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL
DR. FRANCISCO JAVIER TRUJILLO ARRIAGA.”

Como se ha mostrado, esta medida adoptada por la autoridad resulta ineficaz y anti-soberana, pues adicionales a los registros exhibidos aquí, también están los **(novecientos

cuarenta y cuatro) embarques de papa contaminados con Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, clavibacter michiganensis subs.sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Rolstonia solanacearum, todas ellas plagas cuarentenarias para México, donde la propia autoridad concluye, cito el Aviso publicado en el *

Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de los Estados Unidos para cumplir con el protocolo…

Asimismo, es de resaltar que los virus PVYN, PVYNTN, PMTV Virus Mop Top y la bacteria Ralstonia solanacearum, fueron reportadas como plagas cuarentenarias durante los últimos años, sin embargo, éstas no fueron incluidas en el plan de trabajo con Estados Unidos, a pesar de todas las detecciones hechas, estar presentes en ese país, estar incluidas en el Acuerdo de mitigación y reconocidas por la propia autoridad.

Misteriosamente dejaron de ser cuarentenarias de la noche a la mañana, ya que no se evidenció ninguna información técnica científica para su eliminación del plan de trabajo, al igual que muchas de las otras plagas determinadas en el análisis de riesgo de plagas,

La inspección y certificación que realizan los funcionarios de Estados Unidos solo consideran 6 (seis) plagas de las 43 (cuarenta y tres) que están presentes en ese país y ausentes en México, como fue oficializado por la Secretaría Nacional de Sanidad, Inocuidad, y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y documentado en el Análisis de Riesgo de Plagas.

g).- Los envíos estén en paquetes de 20 libras o menos y etiquetados con la siguiente leyenda: "*este producto no debe ser utilizado para siembra*"

La autoridad responsable aduce lo siguiente: *"El hecho de que las papas vengan en empaques comerciales listos para su distribución y venta directa al consumidor, es una medida prevista de que este tipo de empaques cumple con la función comercial de facilitar la manipulación del producto durante el transporte, el almacenamiento y su presentación directa para su venta al consumidor, ya que en unidades menores se facilita su adquisición para su preparación y consumo, y por tanto disminuye su intención de desvío e* (sic) *uso para otro fin que no sea el consumo.*

Asimismo, los empaques comerciales de papa para consumo deben de traer una leyenda que indique que 'Este producto no debe ser utilizado para siembra', lo anterior como una medida que limita al consumidor a darle a la papa destinada para el consumo un uso como material propagativo; esta leyenda promueve el no uso de los tubérculos de papa como material vegetal propagativo, ya que de facto limita su uso a lo declarado en el certificado fitosanitario para la importación, es decir un producto para consumo." (foja 2317 del tomo II de autos).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Del estudio integral de la citada medida fitosanitaria, se advierte la necesidad de que las papas sean puestas a la venta al público general dentro de las bolsas que refiere el acuerdo de mitigación; sin embargo, refiriéndonos a las dos semanas en las que ingresaron las papas de tracto, se advierte que las cadenas comerciales tanto extranjeras como nacionales, no colocaron el producto embolsado, sino que fue exhibido a granel, con múltiples brotes, tierra y plagas cuarentenarias, lo cual genera una interrogante: la primera, ¿fueron importadas las papas en paquetes de veinte libras como se indica en el acuerdo de mitigación?, la pregunta anterior es difícil de responder con cabalidad; empero, haciendo una valoración de los medios de convicción existentes en el sumario se puede acreditar de manera circunstancial que las papas fueron importadas a granel y de pésima calidad, de rezago, esto es, que no pudieron ser comercializadas en el vecino país del norte y que se buscó su colocación en el mercado mexicano, y el segundo hecho demostrado es el consistente en que, si las papas venían empacadas porqué entonces las cadenas multinacionales las desempacaron y a su vez, porqué no se aplicó el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo en las cadenas que venden el producto, habida cuenta que la bolsa es necesaria para evitar que el público consumidor siembre esas papas.

Pero lo peor de todo, es que las instrucciones de las bolsas vienen en inglés, no en español y es lo que hace preguntarse al suscrito, ¿qué porcentaje del público consumidor de nuestro país, se tomará el tiempo de traducir al español unas instrucciones que se redactaron en inglés?

Otra situación que surge a la vista es lo atinente a que si no se entiende la instrucción ¿qué impacto puede tener en el público consumidor una prohibición para desalentarlo a sembrar esa papa? Dicho de otra manera, la medida no es más que un argumento falaz, kafkiano y que no da más que tristeza advertir la poca seriedad de la autoridad responsable para realizar la labor que le ha sido encomendada. Porque en estos temas de fitosanidad, tiene que aplicarse la ley en forma estricta y, atendiendo los razonamientos expuestos en esta sentencia se advierte que el acuerdo de mitigación y su plan de trabajo no conforman un sistema que pueda detener plagas provenientes del extranjero, porque fue diseñado estructuralmente para permitir el libre ingreso de un producto de pésima calidad al mercado mexicano.

Lo anterior corrobora el grave descuido de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) al no dar un seguimiento a los mecanismos para controlar y asegurar que los envíos estén en paquetes de veinte libras o menos y etiquetados con la siguiente leyenda: “este producto no debe ser utilizado para siembra”, cuando se ofrezca para venta al público en general; pues si bien es cierto, tanto en el acuerdo de mitigación como en el Plan Operacional para la Exportación de Papa frescas para su consumo o procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de veintiséis kilómetros, se especifican dichas medidas fitosanitarias; sin embargo, tal

como se advierte de las inspecciones notariales antes transcritas, en las que el notario público certificó que en la tienda "Ley" observó anaqueles o estantes ofertando al público en general papas *a granel de origen norteamericano y no en bolsas o paquetes, lo que evidencia el descuido y la falta de cuidado por parte de la autoridad responsable.

Además, aun cuando se colocara una etiqueta que indique: *"Estos tubérculos de papa se debe de utilizar solo para consumo"*, se estima que la medida no reduce el riesgo de que en las centrales de abastos y otros centros de distribución de tubérculos se vendan a granel, como ya se certificó, y se desvíen para siembra, pues en México no existe cultura o conocimiento sobre el impacto fitosanitario que tiene el vender los tubérculos de papa con el propósito de siembra; además, que las etiquetas o leyendas son fácilmente desprendibles por las personas que encausan los tubérculos para dichos propósitos.

Lo anterior se apoya, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de tubérculos de papa a México, expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación en noviembre de dos mil doce, específicamente, en la parte que enseguida se transcribe:

"INTRODUCCIÓN:

En el presente ARP se identificó que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. ***En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvío de uso de papa para consumo como semilla****, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores (CONAPAPA, 2007). Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región obtenerla de su cosecha del año anterior (*). Se estima que el desvío oscila entre el 5% (de acuerdo a documentación realizada por USDA-APHIS) Y 10% de la papa que existe en el mercado para su consumo. Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se ha importado de los Estados Unidos, a un mínimo de *toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, llegaría a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros en los cuales México es ampliamente competitivo…"* (foja 1024 tomo I)

Asimismo, con lo señalado en la respuesta de la pregunta marcada como ocho, dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por las autoridades responsables Director en Jefe, Director General de Sanidad, Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, Jefes de la Oficinas de Inspección en Sanidad Agropecuaria de San Luis Río Colorado, Sonora; Ciudad Reinosa, Tamaulipas; Nogales Sonora, y por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que dice:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"8.- Que diga el perito, por la posesión de especial conocimiento que tiene, si es posible especificar en una etiqueta el uso para qué debe ser destinado el producto y en su caso si crearía confusión con la leyenda.
Respuesta al punto 8.

Las etiquetas en el uso agrícola tienen diferentes usos; en la industria de la semilla de gramíneas, leguminosas y muchas otras, normalmente hacen diferencias a la calidad de la semilla (semilla certificada, etc); también se hace referencia a su tratamiento químico para evitar que sea atacada por hongos y otros patógenos al momento de la siembra. Algo muy importante en las etiquetas es el aviso que esa semilla no se utilice como alimentos a animales, pues contiene veneno.

En el caso de la papa aun cuando se colocara una etiqueta que indique por ejemplo: "Estos tubérculos de papa se deben de utilizar sólo para consumo", no reduce el riesgo de que en las centrales de abastos y otros centros de distribución los tubérculos se desvíen para siembra, puesto que no existe el conocimiento sobre el impacto fitosanitario que tiene el vender los tubérculos de papa con propósito de siembra. Además, una etiqueta es fácilmente desprendible por aquellas personas que canalicen los tubérculos para dicho propósito.

Con respecto a que si la etiqueta crearía confusión, no creo que así sea, pues tanto el personal de los centros de distribución como los agricultores tienen claro el mensaje de cualquier etiqueta. Una etiqueta que no manifieste peligro (en el sentido de veneno), no es impactante para las personas y por lo tanto, su propósito puede subestimarse." (foja 8749 tomo VII).

Además, con la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como ocho, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por las autoridades responsables Director en Jefe, Director General de Sanidad, Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, Jefes de la Oficinas de Inspección en Sanidad Agropecuaria de San Luis Río Colorado, Sonora; Ciudad Reinosa, Tamaulipas; Nogales Sonora, y por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que dice:

"8.- Que diga el perito, por la posesión de especial conocimiento que tiene, si es posible especificar en una etiqueta el uso para qué debe ser destinado el producto y en su caso si crearía confusión con la leyenda.

Respuesta. La posibilidad de especificar en una etiqueta el uso de un producto no es materia fitosanitaria que requiera la opinión de un perito en fitosanidad. La posibilidad de usar una etiqueta con especificaciones de uso existente para cualquier producto y envase. Para opinar si una leyenda crearía confusión, se requiere analizar la leyenda para poder emitir un juicio. (foja 7964 tomo VI)

Así también, con lo señalado en la respuesta dada a la pregunta marcada como veintiséis, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en el dictamen pericial que rindió, que dice:

"26. Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.

R= No se tiene evidencia de un documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques, por sí solas, como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario en papa fresca." (foja 9374 tomo VII)

Igualmente, con la respuesta dada por el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como veintiséis, del dictamen pericial que rindió, que dice:

"26. Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.

Respuesta.- No se conoce ningún documento científico a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de papa. El uso de etiquetas y leyendas en los empaques normalmente tiene un propósito comercial y no tiene impacto como medida fitosanitaria." (foja 7556 tomo VI).

No es óbice a lo ya referido, el hecho de que el perito Francisco Fernando Contreras Domínguez, designado por los terceros perjudicados **, *y *, en el dictamen pericial propuesto por dichos terceros, específicamente, en la pregunta veintiséis, se haya limitado a responder que el etiquetado de empaques es una medida de información que se ofrece para disuadir o evitar que las papas puedan desviarse para siembra; agregando que, son efectivas las etiquetas o leyendas usadas de manera conjunta con otra medidas; que su uso está avalado como requisito en la Norma Oficial Mexicana **; que se estableció el criterio de movilización de papas para mitigar el riesgo de desvío de siembras; que con base en lo anterior, las papas comerciales (consumo o procesamiento) producidas en regiones de México infestadas con dichas plagas pueden movilizarse con el criterio de movilización de papa comercial (lavadas o cepilladas y leyenda en certificado) a regiones libres con reconocimiento oficial de dichas plagas, como son Baja California Sur, Sonora y ciertos municipios del Estado de Sinaloa; asimismo, que no se han reportado brotes de plagas en las áreas libres usando este esquema de requisitos de movilización, lo que demuestra su efectividad cuando se usan de manera conjunta con otras medidas de mitigación.

"26. Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.

Respuesta:

El etiquetado de empaques es una medida de información que se ofrece para disuadir o evitar que las papas puedan desviarse para siembra. La efectividad de las etiquetas o leyendas, usadas de manera conjunta con otras medidas, está manifiesta(sic) en que su uso está avalado como requisito

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*en la Norma Oficial Mexicana **, requerimientos y especificaciones para la producción y movilización de la papa comercial, con la finalidad de controlar y evitar la dispersión de plagas de la papa, tales como nematodos dorado (Globodera rostochiensis) y el nematodo agallador o de los mezquinos (Meloidogynechitwoodi), donde se hace mención específica del riesgo de desvío de papa para consumo hacia la siembra. De tal manera, siendo las plagas mencionadas dos de las más importantes a nivel mundial y que están presentes en México, se establece el criterio de movilización de papas con el objeto de mitigar el riesgo de desvío a siembra.*

"…4.5.1. De la movilización de papa comercial lavada o cepillada.

La papa lavada o cepillada podrá movilizarse sin restricciones de origen o destino. El CFMN se expedirá por un organismo de certificación, unidad de verificación o personal oficial para movilizar papa a cualquier parte del país, especificando en requisitos fitosanitarios adicionales: "Papa lavada o cepillada sólo para consumo, no apta para siembra", En embarques mixtos, sólo se certificará para lavada o cepillada…"

Con base en lo anterior, papas comerciales (consumo o procesamiento) producidas en regiones de México infestadas con dichas plagas pueden movilizarse con el criterio arriba descrito (lavadas o cepilladas y leyenda en certificado) a regiones libres con reconocimiento oficial de dichas plagas, como son Baja California Sur, Sonora y ciertos municipios del Estado de Sinaloa. Se hace mención a lo anterior ya que no se han reportado brotes de estas plagas en las áreas libres usando este esquema de requisitos de movilización, lo que demuestra su efectividad cuando se usan de manera conjunta con otras medidas de mitigación.

La anterior es erróneo e irrelevante, toda vez que el perito omitió asentar si existía algún documento científico que respaldara el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario, esto es, omitió contestar la pregunta que se le hizo; por tanto, la respuesta que dio carece de eficacia probatoria.

No obstante lo anterior, cabe señalar, que la opinión del perito, relativo a que no se han reportado brotes de plagas en las áreas libres usando este esquema de requisitos de movilización, cuando se usan de manera conjunta con otras medidas de mitigación; no se encuentra corroborada con algún documento que la respalde; antes bien, como ya se dijo, en los envíos de papa a la franja fronteriza de México que ha hecho Estados Unidos de Norteamérica, se han detectado * (**) detecciones de plagas en las papas frescas; información que se corrobora con el aviso por el que se dio a conocer el proyecto del acuerdo en el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos durante el periodo **, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil doce por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

Tampoco es óbice, la opinión del perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en el dictamen pericial que rindió, específicamente, en la respuesta dada a la pregunta ocho, que dice:

***8**.- Que diga el perito, por la posesión de especial conocimiento que tiene, si es posible especificar en una etiqueta el uso para qué debe ser destinado el producto y en su caso si crearía confusión con la leyenda.*

***R**=Es posible especificar en una etiqueta el uso del producto y no debe provocar confusión alguna al consumidor.*

Lo anterior, toda vez, si bien es cierto, es posible especificar en una etiqueta el uso del producto, el cual efectivamente, no debe confundir al consumidor; sin embargo, enfocándonos a la controversia que aquí se dilucida, como ya se dijo, que aun cuando se colocara una etiqueta que indique: *"Estos tubérculos de papa se debe de utilizar solo para consumo"*, no reduce el riesgo de que en las centrales de abastos y otros centros de distribución de tubérculos se vendan a granel y se desvíen para siembra, pues en México no existe cultura o conocimiento sobre el impacto fitosanitario que tiene el vender los tubérculos de papa con el propósito de siembra.

h).- Que los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios de una población superior a cien mil habitantes.

La autoridad responsable indica que gran porcentaje de las actividades agropecuarias se ejecutan en poblaciones menores a los cien mil habitantes, lo que genera que a través de la medida sanitaria antes mencionada se disminuya en gran medida el riesgo de dispersión de plagas debido a que en ciudades con población mayor a cien mil habitantes, por regla general, se ejecutan actividades distintas a la agricultura.

La medida antes apuntada no es más que un sofisma, merced a que las poblaciones evidentemente agrícolas dedicadas a la producción de papa, por regla general, son mayores a los cien mil habitantes, tal es el caso de Los Mochis, Sinaloa, que es una de las ciudades que cuenta con más de cien mil habitantes y que está ubicada en un municipio que es de los mayores productores de papas a nivel nacional, lo mismo ocurre en Sonora, con ciudad Obregón, en el Estado de México con Toluca, en Veracruz con Perote, entre otras poblaciones, lo que evidencia que la limitante de la cantidad de habitantes para efecto de la venta de papa fresca para consumo proveniente de Estados Unidos de Norte América, no mitiga riesgo alguno, pues se encuentra fuera de toda realidad, ya que las ciudades que concentran a los productores de papa cuentan con más de cien mil habitantes, por regla general; de ahí que la medida en cuestión no constituye ninguna medida fitosanitaria, y el hecho de que las instrucciones continentes en las bolsas de papa se encuentren escritas en idioma ingles hacen más inoperante la medida de que se trata.

Lo anterior se corrobora con la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el que señala que en nuestro país existen ciento diecisiete

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

poblaciones que tienen más de cien mil habitantes, que tienen dentro de sus actividades a la agricultura.

Por ejemplo Culiacán, Sinaloa, tiene una población de * habitantes, según censo *), donde una parte de su población se dedica a la producción agrícola en los alrededores de la ciudad. Asimismo, la mayoría de ciudades con poblaciones superiores a cien mil habitantes y que están ubicadas en Estados productores se papa tienen en su periferia una gran cantidad de rancherías que se dedican a la agricultura y que se proveen en la ciudad de los insumos y bienes que requieren para esta actividad.

Asimismo, en ciudades como Celaya existen **habitantes), en Irapuato * habitantes) y en León *habitantes); en el Estado de México, Toluca y muchas más, están rodeadas de áreas agrícolas que se proveen de insumos de las centrales de abasto y comercios de las ciudades; sin embargo, la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) no estableció en las regulaciones emitidas en los procedimientos para vigilar que los embarques no se desvíen a los alrededores de esas ciudades.

Por tanto, se llega a la conclusión de que para esta medida específica establecida en el Acuerdo de Mitigación no se exhibió la evidencia que demuestre su eficacia contra las plagas cuarentenarias definidas en el propio Acuerdo y en el Análisis de Riesgo de plagas, así como tampoco los mecanismos que utilizaría la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) para controlar y asegurar que las papas importadas no salgan de las poblaciones mayores a cien mil habitantes, y estas no lleguen a lugares de menor población, donde se asume el riesgo es mayor

Lo anterior también tiene apoyo en la respuesta de la pregunta marcada como seis dada por el perito Gustavo Alberto Farías Treviño, propuesto por la parte quejosa, ante el cuestionario presentado por los quejosos en la ampliación de demanda, que dice:

***6**.- Que diga el perito si a la luz del enfoque de sistemas resulta justificado científica y técnicamente establecer como medida de mitigación la prohibición de entrada de papa a localidades con población inferior a 100,000 habitantes si no hay medida específica para el seguimiento de los destinos de los embarques una vez que pasa por frontera.*

***Respuesta.** Como lo menciona la NIMF No. 14 se debe evaluar la eficacia de las medidas fitosanitarias que se incluyan en un enfoque de sistemas y éstas deben poderse monitorear y controlar por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF) del país importador. Para esta medida específica establecida en el Acuerdo de Mitigación no se ha exhibido la evidencia que demuestre su eficacia contra las plagas cuarentenarias definidas en el propio Acuerdo y en el ARP, así como tampoco los mecanismos que utilizaría la SENASICA para controlar y asegurar que las papas importadas no salgan de las poblaciones mayores a cien mil habitantes, y estas no lleguen a lugares de menor población, donde se asume el riesgo es mayor. Si no existe evidencia de*

la eficacia de la medida y mecanismos para controlar su cumplimiento, no se cumple el propósito de mitigación del riesgo de las plagas cuarentenarias, ni con los requisitos mínimos establecidos en el NIMF No. 14. **(7584)**

Asimismo, en la pregunta marcada como trece y catorce, del dictamen pericial que rindió el perito Gustavo Alberto Farías Treviño, ante el cuestionario presentado por las autoridades responsables Director en Jefe, Director General de Sanidad, Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, Jefes de la Oficinas de Inspección en Sanidad Agropecuaria de San Luis Río Colorado, Sonora; Ciudad Reinosa, Tamaulipas; Nogales Sonora, y por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que dice:

***13**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, que si las papas para consumo e industrialización sólo son destinadas a poblaciones superiores a 100,000 habitantes en México.*

***Respuesta**. En primer lugar, es preciso señalar que la redacción de la pregunta es confusa, sin embargo se precisa que tanto el "Acuerdo de Mitigación como el "Plan de Trabajo Operacional para la exportación de papas frescas para consumo o procesamiento de Estados Unidos a México más allá de la zona fronteriza de 26 Km" firmado en 2014, especifican que los embarques deben estar destinados a lugares en donde la población sea más de 100,000 habitantes, sin mencionar cual es la eficacia de esta medida para mitigar el riesgo ni los mecanismos para vigilar el arribo o restringir la redistribución de papa hacia lugares con poblaciones menores de 100,000 habitantes.*

***14**. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, cuales son las principales actividades productivas y comerciales en poblaciones superiores a 100,000 habitantes en México.*

***Respuesta**.- Es preciso señalar que la indicación sobre las principales actividades productivas en poblaciones superiores a 100,000 habitantes en México, no es un tema que corresponda en una pericial en materia de agronomía, y asimismo, la respuesta a dicha pregunta depende de una serie de variables que no son objeto de la especialidad ni se encuentran al alcance de quien suscribe.*

Sin embargo, únicamente en tratándose de actividades agrícolas se puede afirmar que éstas sí existen en localidades con poblaciones superiores a los 100,000 habitantes.

Conforme a la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en nuestro país existen 117 poblaciones que tienen más de 100,000 habitantes (Cuadro 1), que tienen dentro de sus actividades a la agricultura.

*Por ejemplo Culiacán, Sinaloa, tiene una población de *), donde una parte de su población se dedica a la producción agrícola en los alrededores de la ciudad. Asimismo, la mayoría de ciudades con poblaciones superiores a 100,000 habitantes y que están ubicadas en Estados productores se papa tienen en su periferia una gran cantidad de rancherías que se dedican a la agricultura y que se proveen en la ciudad de los insumos y bienes que requieren para esta actividad. En el Bajío, ciudades*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

como Celaya (**), Irapuato (*) y León (*); en el Estado de México, Toluca y muchas más, están rodeadas de áreas agrícolas que se proveen de insumos de las centrales de abasto y comercios de las ciudades. SENASICA no ha establecido en las regulaciones emitidas los procedimientos para vigilar que los embarques no se desvíen a los alrededores de estas ciudades. (…) (foja 7968)

Así también, con lo señalado en la respuesta dada a la pregunta marcada como seis, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en el dictamen pericial que rindió, que dice:

6.- Que diga el perito si a la luz del enfoque de sistemas resulta justificado científica y técnicamente establecer como medida de mitigación la prohibición de entrada de papa a localidades con población inferior a 100,000 habitantes si no hay medida específica para el seguimiento de los destinos de los embarques una vez que pasa por frontera.
R=Existen medidas de seguimiento de los embarques de papa movilizados a poblaciones mayores de cien mil habitantes en México, las cuales se refieren principalmente al certificado fitosanitario que indica se encuentra libre de las plagas cuarentenarias de mayor cuidado para el campo mexicano; además de la facultad que tiene la autoridad de establecer tales medidas cuando los considere necesarias ante los riesgos evaluados. (foja 8658)

Corrobora lo expuesto con antelación, lo señalado en la respuesta de la pregunta marcada como ocho, dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por las autoridades responsables Director en Jefe, Director General de Sanidad, Director de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, Jefes de la Oficinas de Inspección en Sanidad Agropecuaria de San Luis Río Colorado, Sonora; Ciudad Reinosa, Tamaulipas; Nogales Sonora, y por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que dice:

***13**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, que si las papas para consumo e industrialización sólo son destinadas a poblaciones superiores a 100,000 habitantes en México.*

***Respuesta al punto 13**.*

No las papas para consumo se destinan a poblaciones de cien mil habitantes así como a ciudades, pueblos y poblados con poblaciones con un mayor o menor número de habitantes. En cambio, las papas para la industrialización se destinan a ciudades donde la industria cuenta con las instalaciones para su procesado.

Si la pregunta va direccionada en el sentido de que existen acuerdos oficiales para la introducción de papa de Estados Unidos a México más allá de la zona fronteriza de 26 km; esto es afirmativo, lo cual se acordó y se firmó entre abril y mayo de 2014 por autoridades de SENASICA Y APHIS-USDA (Plan de trabajo opcional para la exportación de papas frescas para consumo o procesamiento de Estados Unidos a México más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros). En el mismo documento se hace referencia a que los envíos de papa deben

estar destinados a poblaciones superiores a los 100,000 referencia a que los envíos de papa deben estar destinados a poblaciones superiores a los 100,000 habitantes. Sin embargo aquí hay un riesgo implícito, pues la demanda de papa fresca en poblaciones con menos de 100,000 habitantes hace que los tubérculos sean transportados a dichas poblaciones.

***14**. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, cuales son las principales actividades productivas y comerciales en poblaciones superiores a 100,000 habitantes en México.*

***Respuesta** al punto 14.*

*Esta pregunta no debería ser dirigida a un experto en agronomía, pues el sentido de la pregunta es muy amplio; sin embargo, en el afán de orientar la respuesta a las poblaciones con 100,000 y que se dedican a la actividad agrícola, me permitiré describir sólo 2 escenarios de ciudades con una población de más de 100,000 habitantes; ejemplos, Los Mochis, Sin., Cd. Obregón, Son., con poblaciones de *y **habitantes (Fuente *) respectivamente. En terrenos cercanos a estas ciudades se siembran durante el otoño invierno de cada año alrededor de 20,000 hectáreas de papa. Como agrónomo, no creo que a la fecha haya regulaciones oficiales para detener el flujo de papa a múltiples comunidades cercanas a dichas ciudades, es importante señalar que todas las comunidades cercanas se proveen de papa en centros de abasto en dichas ciudades y productores del sector social en ocasiones compran papa para siembra. De esta forma existe el riesgo de que tubérculos de papa contaminados con plagas cuarentenarias se desvíen de ciudades con poblaciones de 100,000 habitantes a comunidades pequeñas y a partir de éstas se diseminen enfermedades cuarentenarias a grandes extensiones de siembra como las que arriba se señalan.* 8752

Asimismo se apoya, con lo señalado en la respuesta de la pregunta marcada como seis, dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario dos, propuesto por los quejosos, que dice:

6.- Que diga el perito si a la luz del enfoque de sistemas resulta justificado científica y técnicamente establecer como medida de mitigación la prohibición de entrada de papa a localidades con población inferior a 100,000 habitantes si no hay medida específica para el seguimiento de los destinos de los embarques una vez que pasa por frontera.

Respuesta al punto 6.

En México, las prohibiciones raras veces funcionan. Específicamente, la prohibición. Específicamente, la prohibición del ingreso de tubérculos de papa a ciudades y/o poblados con poblaciones menores de 100,000 habitantes es una mera ocurrencia de algún citadino que desconoce el flujo de provisión de alimentos de grandes ciudades hacia comunidades con poblaciones desde unos cuantos caseríos hasta pueblos con 15,000 o 25,000 habitantes con vocación agrícola en México. La misma vocación agrícola de los habitantes en dichas comunidades se manifiesta a través de agricultura de traspatio o bien mediante siembra de pequeños agricultores carentes de técnicas modernas de producción.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Estos implican que dichos agricultores no tecnificados compran tubérculos para siembra en centrales de abasto y otros centros de distribución en provincia. Ante esta situación, se corre un gran riesgo de que los tubérculos de papa contaminados con plagas cuarentenarias se movilicen a esquemas agrícolas marginales. En este sentido, hasta donde yo sé, la SENASICA no cuenta con sistemas de control y ubicación de lotes de papa que representen una amenaza fitosanitaria.

La propia NIFM No. 14 establece que las medidas con enfoque de sistemas deben de monitorearse y controlarse por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF). En este caso SENASICA no cuenta con trabajos serios que demuestren que la medida relativa a la prohibición de entrada de papa a localidades con poblaciones inferiores a 100,000 habitantes concluye a la mitigación de riesgo y dada su complejidad para determinarse a su contribución es inoperante. (foja 8761)

Sin que sea óbice a lo anterior, la respuesta dada por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, en las preguntas número trece y catorce, que dice:

13.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, que si las papas para consumo y/o industrialización sólo son destinadas a poblaciones superiores a los 100,000 habitantes en México.*

R*: Las instrucciones del Acuerdo de Mitigación son que el movimiento de papa fresca importada sería para poblaciones superiores a los 100 mil habitantes.*

14*.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, cuales son las principales actividades productivas y comerciales en poblaciones superiores a los 100,000 habitantes, en México.*

R: *En función de la ubicación geográfica en México, las principales actividades en estas poblaciones son los servicios públicos, actividades industriales y comerciales. Como tal, es difícil de encontrar actividades agrícolas en la misma demarcación en poblaciones de este tamaño.*

De esa manera, es fácil advertir que el perito no fundamenta ni motiva sus respuestas, ni explica porqué llega a esas conclusiones; máxime que, contrario a ello, existe información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el que señala que en nuestro país existen ciento diecisiete poblaciones que tienen más de cien mil habitantes, que tienen dentro de sus actividades a la agricultura; o simplemente, en esta ciudad se cuenta con más de cien mil habitantes y sin embargo, se concentra la mayor producción de papas a nivel nacional.

i).- Papa fresca para procesamiento.

La autoridad responsable señala que al ser procesada se disminuyen los riesgos fitosanitarios asociados, pues se implementan acciones como el lavado, desinfección a altas temperaturas, entre otros; y para tal efecto describe en qué consiste cada proceso, tal y como se advierte de la foja 2321 a la 2323.

Ahora bien, del estudio integral de las medidas adoptadas para las papas frescas que se utilizarán para procesamiento se advierte lo siguiente: Que no existe medida fitosanitaria alguna que se les aplique para evitar la introducción y dispersión de plagas cuarentenarias; lo anterior es así, porque 1) se incorporan a granel en los vehículos utilizados para transportarlas; 2) las papas no serán lavadas, lo que evidencia que son portadoras de grandes cantidades de suelo extranjero, el cual es el principal medio de traslado de plagas cuarentenarias y 3) todo el proceso que describe la autoridad responsable se ejecuta en fábrica.

Este último aspecto es revelador de la falta de conciencia, de la falta de cuidado y de la inoperancia, tanto del plan de trabajo como del acuerdo de mitigación reclamados, ya que no existe justificación o sustento científico para diferenciar las medias o el rigor en la aplicación de las mismas para las importaciones para procesamiento, además que las ciudades en la que se encuentran las plantas de procesamiento son urbes ubicadas, la mayoría de ellas, cerca de los campos agrícolas más productivos de nuestro país, lo que es destacable, en función de que no hay una razón para hacer un trato preferencial o distinguido, dado que en el Análisis de Riesgo de Plagas no se señalaron esas medidas especiales, además que las mismas derivan de la carta de intención con Estados Unidos de América (acuerdo comercial que no es fitosanitario); asimismo, dicha cuestión trae el riesgo de cumplir con medidas en territorio nacional cuando se pueden hacer desde el vecino país importador, como por ejemplo, qué se hará con los residuos o con el agua destinada al lavado de papa, interrogantes que no quedaron especificadas en el acuerdo de mitigación, incrementando con ello el riesgo de dispersión de plagas cuarentenarias en los campos agrícolas cercanos a las plantas procesadoras.

Riesgo que no es tolerable para ningún país que pretenda proteger a sus campos productivos de plagas provenientes del extranjero, por lo que el hecho de que las papas para procesamiento no sean sometidas a ningún tipo de tratamiento y no sean lavadas es inadmisible, y obviamente resulta violatorio de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado a la alimentación, y al desarrollo sustentable, consagrados en los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior corrobora el grave descuido de la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) pues si bien es cierto, se estipuló tanto en el acuerdo de mitigación como en el Plan Operacional para la Exportación de Papa frescas para su consumo o procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de veintiséis kilómetros, que los cargamentos no requerían estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kilogramos o menos; que los envíos no requerían tratamiento con inhibidor de la germinación; que los envíos no requerían ser lavados, pero deben estar libres de suelo; sin embargo, no se advierte en ninguna parte la justificación del porqué no se deberían de tomar en consideración dichas

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

medidas; tampoco se advierte el cuidado de que las papas estén libres de suelo, pues como ya se dijo en párrafos anteriores, solo en el dos mil nueve fueron rechazados veintidós embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Importación Fitozoosanitaria (**); asimismo, que en el periodo **, se han detectado * (novecientos cuarenta y cuatro) detecciones de plagas en los envíos a la franja fronteriza de México que ha hecho a Estados Unidos de Norteamérica.

Además, el suscrito considera que en el acuerdo de mitigación y en el plan de trabajo no se indicaron todas las medidas que se requerían para mitigar el riego de plagas, y para muestra basta la siguiente reflexión: en las industrias donde se lleva a cabo el procesamiento de la papa fresca por lo general no se procesa el cien por ciento de la materia prima que es recibida; esto es, habrá tubérculos que no reúnan los requisitos de calidad para ser procesados, y lógicamente esos tendrán que desecharse. Empero, del acuerdo de mitigación y del plan de trabajo no se advierte qué hacer dichos desechos, pues los mismos se convierten en fuentes de inocuo de plagas cuarentenarias.

Lo anterior tiene apoyo en la respuesta siete dada por el perito Gustavo Alberto Farías Treviño, propuesto por la parte quejosa, al cuestionario presentado por los quejosos en la ampliación de demanda:

Pregunta 7.- Que diga el perito si a la luz del enfoque de sistemas resulta justificado científica y técnicamente establecer un régimen de excepción a las medidas de importación como los son las medidas para la importación de papa para procesamiento si no hay medidas específicas para asegurar el procesamiento de toda la papa y la esterilización de los derechos como el suelo adherido a la papa que puede ser vehículo de diversas plagas.

Respuesta.- No resulta justificado técnica científicamente exceptuar del cumplimiento de las medidas fitosanitarias a la papa para procesamiento, si dicha excepción no se encuentra como conclusión del ARP en base al análisis de las evidencias científicas que demuestran que dicha excepción no representa un riesgo mayor en la importación.

Por ejemplo, debe analizarse la eficacia de los métodos para tratar las aguas residuales y determinar cuál es el apropiado para eliminar las plagas cuarentenarias identificadas en el ARP; no se ha evaluado la eficacia de ningún tratamiento para las plagas conforme a las normas nacionales e internacionales aplicables (NIMF No. 14, puntos 6 y 7 y NIMF No. 28). Asimismo, el método específico de tratamiento (en caso de existir) y demás medidas fitosanitarias necesarias en el transporte y en las instalaciones de procedimiento, no se especifican en el Acuerdo de Mitigación ni son derivadas del ARP, por lo que su consideración no tiene el respaldo científico que se requiere para considerarlas eficaces en la mitigación del riesgo.

Así también, con la respuesta de la pregunta marcada como siete, en el cuestionario dos, dada por el perito oficial

Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por los quejosos, que dice:

Pregunta 7.- Que diga el perito si a la luz del enfoque de sistemas resulta justificado científica y técnicamente establecer un régimen de excepción a las medidas de importación como los son las medidas para la importación de papa para procesamiento si no hay medidas específicas para asegurar el procesamiento de toda la papa y la esterilización de los derechos como el suelo adherido a la papa que puede ser vehículo de diversas plagas.

Respuesta al punto 7.

De ninguna manera, la fitosanidad no es negociable y por tanto no puede haber regímenes de excepción para los tubérculos de papa a utilizarse en procesamiento. En principio, la industria nunca procesa el100% de la materia prima; es decir, habrá tubérculos de papa que no reúnan los requisitos de calidad para ser procesados y lógicamente estos tubérculos se van a desechar, en este sentido, en ningún enunciado de ARP se indica qué hacer con los tubérculos de desecho y como consecuencia mitigar el riesgo en que éstos constituyen, pues se convierten en fuentes de inóculo de plagas cuarentenarias.
De hecho, en la NIMF No. 14, en lo general, se mencionan normas internacionales como estrategia para el manejo de plagas cuarentenarias (puntos 6 y 7; NIMF No. 14), pero no se indican medidas precisas con sustento jurídico para eliminar plagas en sus distintas manifestaciones de riego, a partir de tubérculos de desecho en la industria así como del suelo adherido a los mismos. Por lo anterior, y con base en los riegos fitosanitarios que implica la exportación de tubérculos de papa para procesamiento a México, se debe impedir el ingreso de dicha materia prima a este país. 8762

Sin que sea óbice a lo anterior, la respuesta emitida por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, en la pregunta número cinco y seis, que dicen:

***5**.- Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si el enfoque de sistemas puede prevenir la introducción de plagas de papas destinadas a consumo y/o industrialización que pudiera causar daños a cultivos nacionales.*

***R**=La integración de medidas de mitigación de riesgo fitosanitario tiene el objetivo de potenciar las herramientas que pudieran apoyar en la prevención de la introducción de plagas asociadas. La aplicación de dichas herramientas tiene como sustento la estructura técnica y humana y material de la Secretaría para atender las emergencias que pudieran brotar derivadas de ingresos de tales organismos.*

***6**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa de Estados Unidos de América o de cualquier otro país papa fresca para uso exclusivo de consumo y/o industrialización.*

***R**=Si existen riesgos asociados, los cuales están documentados en el ARP publicado por la Secretaría. (9367)*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En esas condiciones, es evidente que el perito solo se limitó a afirmar que existían herramientas que apoyan la prevención de introducción de plagas, y que los riesgos asociados están documentados en el análisis de riesgo de plagas, pero no explica cuáles son esas herramientas, o cuales son esos documentos, o en qué ayudan a mitigar los riesgos fitosanitarios asociados, lo que era indispensable para generar en el suscrito alguna convicción de que la medida en estudio adoptada en el acuerdo de mitigación es suficiente para reducir el riesgo de introducción de plagas cuarentenaria provenientes del extranjero a territorio nacional.

SÉPTIMO.- En el presente apartado se analizará la teoría denominada enfoque de sistemas y todas las medidas de mitigación adoptadas actuando en conjunto.

Enfoque de sistemas.

Como se indicó anteriormente, las autoridades responsables no presentan prueba alguna para sustentar que el acuerdo de mitigación o el plan de trabajo se encontraban sustentados en un enfoque de sistemas salvo su dicho y que en ninguno de los documentos aportados por la totalidad de las partes en el expediente se desprende que las medidas establecidas por dichos actos hayan sido valoradas o emitidas de conformidad con un enfoque de sistemas. Por el contrario, de un análisis que el suscrito realiza de la Norma Internacional para Medida Fitosanitaria (NIMF) número 14, llamada Aplicación de Medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo de riesgo de plagas, que citan las autoridades como la fuente para haber emitido el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo conforme a un enfoque de sistemas se desprende que para ello, las autoridades fitosanitarias deben llevar a cabo un procedimiento previo para determinar si el enfoque de sistemas es aceptable o no aceptable, procedimiento cuyos resultados incluso deben hacerse del conocimiento de los socios comerciales involucrados. De esta manera la respuesta a este primer análisis es que los actos reclamados no se fueron elaborados con base a un enfoque de sistemas.

Sin embargo, en el presente apartado analizaremos todas las medidas adoptadas actuando en conjunto.

Así pues, de todo lo expuesto surge a la vista que la teoría del enfoque de sistemas contenido en el acuerdo de mitigación y en el plan de trabajo, aun operando de manera impecable, no mitiga el riesgo de dispersión de plagas de las papas provenientes del extranjero, puesto que las medidas propuestas no constituyen medidas fitosanitarias que puedan cumplir con la función para la que fueron creadas.

En efecto, los argumentos de la autoridad responsable se consideran dogmáticos, ya que ni en los considerandos del Acuerdo de mitigación, ni en el Análisis de Riesgo de Plagas, dictámenes de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), ni en ningún otro documento presentado por las autoridades se estableció que las medidas del Acuerdo de mitigación se realizaron tomando en consideración un enfoque de sistemas.

Además, las autoridades fueron omisas en acreditar el cumplimiento del procedimiento establecido por la NIMF No. 14 sobre el procedimiento para establecer medidas con soporte en un enfoque de sistemas.

Por ello se observa que las autoridades responsables no lograron demostrar que el Acuerdo de Mitigación y el plan de trabajo fueron realizados con base en un enfoque de sistemas, pero aún en ese supuesto, el enfoque no es suficiente por los argumentos que se exponen.

Para justificar el aserto señalado en el párrafo que antecede basta con indicar lo siguiente:

1.- Uso de semilla certificada.- Como ya se demostró, solo sirve para mejorar la calidad del producto que se siembra pero no contribuye en nada para mitigar el riesgo porque las plagas se encuentran en el suelo y muchas de ellas son transmitidas por insectos por vía aérea; esto es, la semilla certificada no mitiga las plagas que se incorporan al producto que surge de la propia semilla.

2.- Instalaciones de empaque aprobadas por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria.

Las empresas existentes en Estados Unidos solo se ocupan de cuidar la uniformidad del producto y en su caso embolsarlo, pero ahí no se detectan plagas contenidas en el interior de las papas o en su cascara; a lo que se suma, que no están especializadas en la exportación de esas papas hacia México bajo normas estrictas de control fitosanitario.

3.- Los envíos deben estar lavados y encontrarse libres de suelo.

En primer lugar, esa medida no aplica a todas las papas que se importan sino únicamente a las que se venden al público en general, mas no así a las que vayan a ser procesadas.

En segundo lugar, el lavado del producto no elimina el riesgo de plagas cuarentenarias porque la mayoría de estas se encuentran dentro de la papa.

4.- La papa fresca debe ser tratada con un inhibidor de la brotación.

En el sumario quedó acreditado que las papas importadas tenían suelo adherido y múltiples brotes, lo que hace plausible el desinterés de los exportadores extranjeros de aplicar el inhibidor y la falta de cuidado de las autoridades responsables en verificar los productos que se importan.

El inhibidor no está aprobado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

El inhibidor deberá aplicarse en grandes cantidades lo que genera que el consumidor mexicano estará expuesto a altas cantidades de clorprofan el cual es un producto que pone en riesgo la salud de nuestros niños.

El inhibidor no es por sí mismo un tratamiento fotosanitario, al no eliminar ninguna plaga existente en las papas.

5.- Rastreabilidad del producto.

Esta medida no mitiga riesgo alguno pues solo opera una vez que las plagas ya hicieron en daño, dado que es una acción de seguimiento no de prevención; además, a acción de

seguimiento está incompleta porque solo se rastrea hasta el empaque, sin que pueda verificarse el campo de cultivo del que provienen.

6.- Los envíos deben estar inspeccionados y certificados por servidores públicos autorizados.

La inspección realizada por funcionarios extranjeros, lo que evidencia una renuncia a la soberanía nacional.

Es inaceptable la postura de la autoridad toda vez que se ha documentado la falta de seriedad, profesionalismo y confianza en los inspectores de Estados Unidos, que certifican embarques con presencia de plagas como fue demostrado con novecientos cuarenta y cuatro (944) casos en la franja fronteriza y otros tantos durante la vigencia del Acuerdo.

7.- Los envíos deben estar en paquetes de veinte libras etiquetados.

Dicha medida no se considera eficaz para mitigar el riesgo de propagación de plagas, pues no existe por parte de las autoridades mexicanas un seguimiento para controlar que los envíos estén empaquetados y etiquetados cuando se ofrezca a la venta al público, pues como se observó de la certificación notarial ya analizada, éstas se vendían a granel.

8.- Destinos de los envíos deben estar limitados a municipios de una población de cien mil habitantes.

Esa medida no mitiga riesgo alguno, incluso se considera un engaño, pues tan solo en esta ciudad la población es mayor a cien mil habitantes y es una de las ciudades más productivas de papa a nivel nacional

9.- Papa fresca para procesamiento.

Dicha medida no mitiga el riesgo de propagación de plagas, pues al no exigir el acuerdo de mitigación que las papas sean lavadas, genera un foco de infección, pues los tubérculos son portadores de suelo extranjero, el cual es el principal medio de traslado de plagas cuarentenarias; además, el proceso de lavado se ejecuta en fábricas de nuestro país, las cuales la mayoría se encuentran ubicadas cerca de los campos agrícolas, lo que puede propiciar la dispersión de plagas con los residuos generados en el procesamiento.

10.- En el acuerdo de mitigación no se incluyeron las medidas fitosanitarias específicas para mitigar el riesgo en la importación de papa fresca de las sesenta y tres plagas cuarentenarias de riesgo alto, que se mencionan a continuación, las cuales son:

Plagas de riesgo alto

VIRUS (24):

Andean potato latent virus (APLV)
Andean potato mottle virus (APMoV)
Arracacha virus B strain oca (AVB-O)
Beet curly top virus (BCTV)
Potato aucuba mosaic virus (PAMV)
Potato black ringspot virus (PBRSV)
Potato deforming mosaic virus (PDMV)
Potato latent virus (PotLV)
Potato mop-top virus (PMTV)
Potato rough dwarf virus (PRDV)
Potato virus T (PVT)

Potato virus U (PVU)
Potato virus V (PVV)
Potato virus Y^c (PVYc)
Potato potyvirus Y^N (PVY^N)
Potato potyvirus Y^{NTN} (PVY^{NTN})
Potato yellow dwarf virus (PYDV)
Potato yellowing virus (PYV)
Potato yellow vein virus (PYVV)
Solanum apical leaf curl virus (SALCV)
Southern potato latent virus (SoPLV)
Tobacco necrosis virus (TNV)
Tomato black ring virus (TBRV)
Tomato yellow mosaic virus (ToYMV)

FITOPLASMAS (5):

Potato marginal flavescence (PMF)
Potato phillody (PP)
Potato purple-top roll phytoplasma (PTR)
Potato witches broom phytoplasma (PWB)
Potato stolbur (PS)

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

BACTERIAS (3):

Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus
Erwinia carotovora subsp. betavasculorum
Ralstonia solanacearum raza 3 biovar 2

HONGOS (7)

Fusarium coeruleum
Fusarium oxysporum f.sp. tuberosi
Phoma exigua var. foveata
Phytophthora erythroseptica
Polyscytalum pustulans
Rhizoctonia crocorum
Synchytrium endobioticum

NEMATODOS (9)

Ditylenchus destructor
Globodera pallida
Globodera rostochiensis
Meloidogyne chitwoodi
Meloidogyne fallax
Meloidogyne minor
Nacobbus bolivianus
Xiphinema brasiliense
Zygotylenchus guevarai

INSECTOS (15)

Agriotes lineatus
Agriotes obscurus
Agriotes sputator
Epitrix tuberis
Melanotus communis
Naupactus leucoloma
Ostrinia nubilalis
Premnotrypes latithorax
Premnotrypes sanfordi
Premnotrypes solani
Premnotrypes suturicallus
Premnotrypes vorax
Rhigopsidius tucumanus

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Symmetrischema tangolias
Tecia solanivora

En conclusión, el enfoque de sistemas implementado por la autoridad responsable resulta inapropiado para contener todas y cada una de las plagas cuarentenarias que existen en los Estados Unidos de Norteamérica, dado que, dan un trato similar a todas las plagas, aun cuando, algunas son aéreas, otras son terrestres, unas son insectos, otros son virus, unas son de altísimo riesgo, otras de riesgo medio y otras de riesgo bajo.

Además, que se eliminó del catálogo de medidas dos de las más importantes; la procedencia de áreas certificadas como libres de plagas que es la medida más segura, porque así se elimina el riesgo de procedencia de patógenos en tierra, corteza, interior del tubérculo, etcétera; y la irradiación que es la única medida que ataca directamente al patógeno.

Dicho de otra manera, el enfoque de sistemas puede ser útil siempre que todas la mediadas vayan encaminadas a eliminar a un solo agente infeccioso o a varios agentes infecciosos que tengan las mismas características de evolución o transmisión, pero en el presente caso, nos encontramos frente a múltiples agentes infecciosos que nacen, crecen y se transmiten en formas totalmente distintas, lo que evidencia que no es factible aplicar el mismo enfoque de sistemas a todos ellos, pues en su caso, se requiere al menos sesenta y tres enfoques de sistemas diversos, para atender a cada una de las plagas cuarentenarias que pueden introducirse a nuestro territorio.

OCTAVO.- Ahora analizaremos el acto reclamado consistente en la omisión de establecer en el acuerdo de mitigación o en el plan de trabajo las medidas fitosanitarias denominadas áreas libres de plagas e irradiación.

Áreas libres de plagas.

En efecto, inexplicablemente dichas medidas no se incluyeron en el acuerdo de mitigación y en su plan de trabajo, aun cuando constituyen medidas científicas probadas para la contención de plagas.

En principio, es necesario destacar que la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas, es una medida utilizada por todos los países del mundo, en particular por los Estados Unidos de Norteamérica, y que dicho sea de paso, no se incluye en el plan de trabajo ni en el acuerdo de mitigación, porque a decir de la autoridad responsable, esa medida **es discriminatoria**. Para dar mayor claridad a lo antes expuesto, se trascribe parte del informe con justificación, rendido por Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

“En cuanto al requerimiento de importación de áreas libres de plagas reconocidas por México, como una medida fitosanitaria de mitigación del riesgo, aunque la Secretaría había considerado en un principio su aplicación en papa, se determinó la procedencia de no incluirlo en el Acuerdo final, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de la Organización Mundial del Comercio, el cual establece en su Artículo 2 Derechos y obligaciones básicos, que “los Miembros

tiene derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo"; asimismo, que "Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional." (Foja 2327).

De esa manera, la justificación para evitar que se incluyera en el acuerdo de mitigación reclamado, la exigencia de que la papa proviniera de zonas libres de plaga, deriva de una interpretación totalmente errónea, de un acuerdo comercial firmado por México, en el que se establece que los miembros evitarán distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que consideren adecuados, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

Entonces, bajo la premisa de la autoridad responsable, en el acuerdo de mitigación no se incluyó la exigencia de zonas libres de plagas, porque genera un trato discriminatorio encubierto al comercio internacional; lo cual, se estima, no es más que una falacia, específicamente <u>la falacia denominada negar el consecuente</u>; habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las comunidades científicas como una medida efectiva para el control de plagas, porque a criterio de la autoridad responsable es discriminatoria del comercio internacional, y aquí surge la pregunta ¿Qué tiene que ver el comercio internacional, con una medida científica que evita la dispersión de plagas?, ¿Qué tiene que ver el trato discriminatorio, con la no aplicación de una medida altamente eficiente para evitar la diseminación de plagas?.

Las respuestas a dichas preguntas, son simples, <u>no tiene qué ver nada</u>, en función de que el propio Tratado de Libre Comercio, en su artículo 712 y el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias de la Organización Mundial de Comercio en su artículo 2, permite a cada país adoptar o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria para la protección de la vida, salud humana, animal o vegetal, en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional; de esa manera, la exclusión de áreas libres de plagas, pone en un altísimo riesgo a los campos de cultivo mexicanos, merced a que las papas provienen de áreas que no están libres de plagas y que constituyen un foco de infección que genera un peligro actual e inminente, para los productores de papa, chile, tomate, berenjena y tabaco, entre otros, y que pone en grave peligro los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, y la alimentación del pueblo de México, pues la exclusión de las papas provenientes de zonas libres de plaga solo afecta a un país, a saber, a México, pues basta la simple lectura del acuerdo de mitigación y del plan de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

trabajo, para advertir que no es bilateral, pues no prevé más que la importación de papas provenientes del extranjero, y aunque se diga lo contrario, la exportación de papas hacia el vecino país del norte, no es más que una simple fantasía, porque el estado extranjero cuidará la integridad de su territorio y someterá a todos los cargamentos que pudiesen provenir de México, a un estricto escrutinio; tal y como sucede con todo el producto que ingresa a aquella nación.

Más aun, Estados Unidos si exige a México el cumplimiento de la medida de área libre de plagas para productos como el aguacate, el mango y otros frutos, para poder entrar a su territorio. Aquí surgen las preguntas ¿por qué Estados Unidos si puede exigir esta medida y México no? ¿En este caso no hay trato discriminatorio? Las respuestas son simples, Estados Unidos aplica su soberanía y sí cuida a sus productores del ingreso de plagas, mientras que la autoridad responsable en México no lo está haciendo, por sumisión a un gobierno extranjero.

Esto queda evidenciado en la carta de intención firmada entre México y Estados Unidos (que forma parte del expediente) donde se negoció la inclusión de México a las negociaciones del TTP a cambio de permitir el acceso de la papa fresca al territorio nacional con una serie de medidas laxas y sin justificación científica-técnicas, que dejaron de lado todo el trabajo y conclusiones del Análisis de Riesgo de Plagas. En conclusión, el acuerdo de mitigación no es más que una apertura disfrazada de las fronteras mexicanas, sin control, porque no mitiga riesgo alguno, pues se insiste, es una falacia, un sofisma, un argumento que no es argumento, porque se encuentra fragmentado, distorsionado, y solo sirve para una cosa, para importar grandes cantidades de producto extranjero, sin un medio de control que garantice la inocuidad del producto objeto de la importación.

Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 1° constitucional y diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el estado mexicano, la discriminación no solo se genera por tratar a personas iguales de forma distinta o por ofrecer igual tratamiento a personas que estén en situaciones diferentes, sino que también ocurre de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social en clara desventaja frente al resto; lo que en el presente caso no ocurre, toda vez que el exigirle a Estados Unidos de Norteamérica que la papa que exporta a México se produzca en zonas libre de plagas, no es discriminatoria, porque para que ello acontezca es indispensable la existencia una afectación o desventaja, y que dicha afectación o desventaja este probada; lo que ni por asomo Estados Unidos justificó, pues contrario a ello, se considera una ventaja para Estados Unidos, porque es una exigencia menos para ellos; por lo tanto, contrario a lo que señaló la autoridad responsable Servicio Nacional de Sanidad, inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA), consistente en la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas no es discriminatoria, y derivado de ello, la Secretaría de Agricultura,

Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) debió incluir en el acuerdo de mitigación que las exportaciones de papa que haga Estados Unidos a México deben producirse en zonas libres de plagas.

Lo anterior, está justificado de conformidad con el análisis de riesgo de plagas realizado por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en el que se advierte la existencia de al menos cuarenta y tres plagas de papa de Estados Unidos, mismas que no están presentes en México.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 603 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Décima Época, registro número 2007798, de rubro y texto siguientes:

*"**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario."*

Máxime que del Análisis de Riesgo de Plagas se ha reconocido que las plagas que están en México deben cumplir los mismos requisitos que las papas importadas; de ahí, que queda evidenciado que se otorga el mismo trato tanto al producto importado como al nacional.

Lo anterior, tiene sustento en la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como veintinueve, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por las terceros interesadas, que dice:

"Pregunta 29. Que diga el perito, que atendiendo al principio de comercio internacional de "trato nacional" que rige la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuales son los

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

requisitos en cuanto a la movilización de una papa importada, respecto de una papa nacional.

Respuesta.- Se ha reconocido en el ARP que para las plagas reglamentadas que están en México, a decir Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVYn, las papas importadas deben cumplir los mismos requisitos que cumplen las papas nacionales para su movilización en el país, con lo cual se otorga el mismo trato al producto importado y el producto nacional. Trato no discriminatorio.

El ARP establece:

a).- Para plagas cuarentenarias de riesgo alto.

iii.- Los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias establecidas por la CIPF de la FAO, o,

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

Para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVYn, reglamentadas por los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para el tubérculo de papa de origen nacional." (foja 8850 tomo VII).

Irradiación.

Ahora bien, otra medida que constituye una barrera fitosanitaria que no fue incorporada al acuerdo reclamado fue la irradiación de las papas la cual se considera que es la medida más efectiva para proteger el medio ambiente mexicano, pues es la única medida que se encuentra dirigida a destruir la plagas directamente, además que la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias, es utilizada por muchos países del mundo, en particular por nuestro vecino del norte, Estados Unidos de Norteamérica, y que no se incluye en el plan de trabajo ni en el acuerdo de mitigación, porque a decir de la autoridad responsable, no cuenta con un estudio específico en el cual se certifique su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas y, porque no existen estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria. Para dar mayor claridad a lo antes expuesto, se trascribe parte del informe con justificación, rendido por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

"La irradiación de alimentos sólo se justifica cuando responde a una necesidad tecnológica o un beneficio para los consumidores o en los que se tiene un propósito de higiene de los alimentos, y sólo pueden irradiarse bajo ciertas condiciones. El uso de irradiación en los alimentos tiene la finalidad de controlar patógenos transmitidos por los alimentos, reducir la carga microbiana y la infestación de insectos inhibir la brotación en cultivos de raíces tuberosas y prolongar la vida útil de los

productos perecederos. Muchos países utilizan irradiadores industriales para el tratamiento de productos alimenticios con fines comerciales.

En cuanto al uso de la irradiación como una medida fitosanitaria de mitigación del riesgo, aunque la Secretaría había considerado en un principio su aplicación en papa, se determinó la procedencia de no incluirlo en el Acuerdo final, debido a que hoy en día no se cuenta con un estudio específico en el cual se avale su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas agrícolas asociadas a esta vía de importación, asimismo, no se cuenta con estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria."

Entonces, bajo la premisa de la autoridad responsable, en el acuerdo de mitigación no se incluyó la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias porque no cuenta con un estudio específico que avale su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas y, porque no cuenta con estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria.

Los argumentos antes destacados no son más que falacias, habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las entidades científicas del mundo, como barrera efectiva para el control de plagas, porque a decir de la autoridad responsable no se cuenta con un estudio que avale la de aplicación en la papa fresca como medida de mitigación de riesgo de plagas y porque no obran estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria, y aquí surge la pregunta ¿no existen estudios acerca de la irradiación? La respuesta es contraria a la que sostiene la autoridad responsable, dado que en el proyecto del acuerdo de noviembre de dos mil doce, si se establece esa medida de irradiación y ahora se destaca que no existen estudios, aun cuando tanto el perito oficial como el de los quejosos son coincidentes en que la irradiación es la única acción efectiva para eliminar las plagas que se alojan en las papas.

Así pues, resulta insostenible el argumento de la autoridad responsable para no incluir la irradiación como medida fitosanitaria, aduciendo la falta de estudios que avalen las dosis y tiempos de exposición, dado que son estos estudios los que se tienen que realizar precisamente para cada una de las plagas cuarentenarias, como se ha hecho para las guayabas, mangos, toronjas, higos, chiles y otros productos que se exportan de México a Estados Unidos cumpliendo un tratamiento de irradiación exigido por Estados Unidos, para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias. Esta medida fitosanitaria (irradiación) es eficaz contra las plagas, funciona, solo se requiere establecer el protocolo específico para su

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

aplicación dependiendo de la plaga y el producto. Este trabajo se realiza conjuntamente entre el país exportador y el país importador con base en un plan de trabajo. Esto es lo que debió haberse realizado en lugar de adoptar medidas sin sustento técnico-científico derivadas de la carta de intención, evadiendo la responsabilidad que le mandata la Ley Federal de Sanidad Vegetal a la Secretaría.

Lo anterior, tiene sustento en la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como treinta y tres, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

33.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas

Respuesta.- En principio, el Acuerdo publicado si incluye todas las plagas cuarentenarias en su Artículo 2, sin embargo en el Artículo 8 no considera las medidas fitosanitarias concluidas en el ARP, principalmente aquellas para plagas cuarentenarias de riesgo alto (63 de la totalidad de 83 plagas identificadas por el ARP), es decir, enlista las plagas pero ***no incluye por ejemplo*** *el requisito de áreas libres de plagas o* ***tratamiento de irradiación que el ARP considera como las medidas adecuadas para mitigar su riesgo*** *(foja 7564 tomo VI).*

OCTAVO*.- Ahora analizaremos el acto reclamado consistente en la omisión de establecer en el acuerdo de mitigación o en el plan de trabajo las medidas fitosanitarias denominadas áreas libres de plagas e irradiación.*

Áreas libres de plagas.

En efecto, inexplicablemente dichas medidas no se incluyeron en el acuerdo de mitigación y en su plan de trabajo, aun cuando constituyen medidas científicas probadas para la contención de plagas.

En principio, es necesario destacar que la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas, es una medida utilizada por todos los países del mundo, en particular por los Estados Unidos de Norteamérica, y que dicho sea de paso, no se incluye en el plan de trabajo ni en el acuerdo de mitigación, porque a decir de la autoridad responsable, esa medida ***es discriminatoria****. Para dar mayor claridad a lo antes expuesto, se trascribe parte del informe con justificación, rendido por Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).*

"En cuanto al requerimiento de importación de áreas libres de plagas reconocidas por México, como una medida fitosanitaria de mitigación del riesgo, aunque la Secretaría había considerado en un principio su aplicación en papa, se determinó la procedencia de no incluirlo en el Acuerdo final, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de la Organización Mundial del Comercio, el cual establece en su Artículo 2 Derechos y obligaciones básicos, que "los Miembros

tiene derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo"; asimismo, que "Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional." (Foja 2327).

De esa manera, la justificación para evitar que se incluyera en el acuerdo de mitigación reclamado, la exigencia de que la papa proviniera de zonas libres de plaga, deriva de una interpretación totalmente errónea, de un acuerdo comercial firmado por México, en el que se establece que los miembros evitarán distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que consideren adecuados, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

Entonces, bajo la premisa de la autoridad responsable, en el acuerdo de mitigación no se incluyó la exigencia de zonas libres de plagas, porque genera un trato discriminatorio encubierto al comercio internacional; lo cual, se estima, no es más que una falacia, específicamente la falacia denominada negar el consecuente; habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las comunidades científicas como una medida efectiva para el control de plagas, porque a criterio de la autoridad responsable es discriminatoria del comercio internacional, y aquí surge la pregunta ¿Qué tiene que ver el comercio internacional, con una medida científica que evita la dispersión de plagas?, ¿Qué tiene que ver el trato discriminatorio, con la no aplicación de una medida altamente eficiente para evitar la diseminación de plagas?.

Las respuestas a dichas preguntas, son simples, no tiene qué ver nada, en función de que el propio Tratado de Libre Comercio, en su artículo 712 y el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias de la Organización Mundial de Comercio en su artículo 2, permite a cada país adoptar o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria para la protección de la vida, salud humana, animal o vegetal, en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional; de esa manera, la exclusión de áreas libres de plagas, pone en un altísimo riesgo a los campos de cultivo mexicanos, merced a que las papas provienen de áreas que no están libres de plagas y que constituyen un foco de infección que genera un peligro actual e inminente, para los productores de papa, chile, tomate, berenjena y tabaco, entre otros, y que pone en grave peligro los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, y la alimentación del pueblo de México, pues la exclusión de las papas provenientes de zonas libres de plaga solo afecta a un país, a saber, a México, pues basta la simple lectura del acuerdo de mitigación y del plan de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

trabajo, para advertir que no es bilateral, pues no prevé más que la importación de papas provenientes del extranjero, y aunque se diga lo contrario, la exportación de papas hacia el vecino país del norte, no es más que una simple fantasía, porque el estado extranjero cuidará la integridad de su territorio y someterá a todos los cargamentos que pudiesen provenir de México, a un estricto escrutinio; tal y como sucede con todo el producto que ingresa a aquella nación.

Más aun, Estados Unidos si exige a México el cumplimiento de la medida de área libre de plagas para productos como el aguacate, el mango y otros frutos, para poder entrar a su territorio. Aquí surgen las preguntas ¿por qué Estados Unidos si puede exigir esta medida y México no? ¿En este caso no hay trato discriminatorio? Las respuestas son simples, Estados Unidos aplica su soberanía y sí cuida a sus productores del ingreso de plagas, mientras que la autoridad responsable en México no lo está haciendo, por sumisión a un gobierno extranjero.

Esto queda evidenciado en la carta de intención firmada entre México y Estados Unidos (que forma parte del expediente) donde se negoció la inclusión de México a las negociaciones del TTP a cambio de permitir el acceso de la papa fresca al territorio nacional con una serie de medidas laxas y sin justificación científica-técnicas, que dejaron de lado todo el trabajo y conclusiones del Análisis de Riesgo de Plagas.

En conclusión, el acuerdo de mitigación no es más que una apertura disfrazada de las fronteras mexicanas, sin control, porque no mitiga riesgo alguno, pues se insiste, es una falacia, un sofisma, un argumento que no es argumento, porque se encuentra fragmentado, distorsionado, y solo sirve para una cosa, para importar grandes cantidades de producto extranjero, sin un medio de control que garantice la inocuidad del producto objeto de la importación.

Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 1° constitucional y diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el estado mexicano, la discriminación no solo se genera por tratar a personas iguales de forma distinta o por ofrecer igual tratamiento a personas que estén en situaciones diferentes, sino que también ocurre de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social en clara desventaja frente al resto; lo que en el presente caso no ocurre, toda vez que el exigirle a Estados Unidos de Norteamérica que la papa que exporta a México se produzca en zonas libre de plagas, no es discriminatoria, porque para que ello acontezca es indispensable la existencia una afectación o desventaja, y que dicha afectación o desventaja este probada; lo que ni por asomo Estados Unidos justificó, pues contrario a ello, se considera una ventaja para Estados Unidos, porque es una exigencia menos para ellos; por lo tanto, contrario a lo que señaló la autoridad responsable Servicio Nacional de Sanidad, inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA), consistente en la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas no es discriminatoria, y derivado de ello, la Secretaría de Agricultura,

Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) debió incluir en el acuerdo de mitigación que las exportaciones de papa que haga Estados Unidos a México deben producirse en zonas libres de plagas.

Lo anterior, está justificado de conformidad con el análisis de riesgo de plagas realizado por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en el que se advierte la existencia de al menos cuarenta y tres plagas de papa de Estados Unidos, mismas que no están presentes en México.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 603 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Décima Época, registro número 2007798, de rubro y texto siguientes:

*"**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario."*

Máxime que del Análisis de Riesgo de Plagas se ha reconocido que las plagas que están en México deben cumplir los mismos requisitos que las papas importadas; de ahí, que queda evidenciado que se otorga el mismo trato tanto al producto importado como al nacional.

Lo anterior, tiene sustento en la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como veintinueve, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por las terceros interesadas, que dice:

"Pregunta 29. Que diga el perito, que atendiendo al principio de comercio internacional de "trato nacional" que rige la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuales son los

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

requisitos en cuanto a la movilización de una papa importada, respecto de una papa nacional.

Respuesta.- Se ha reconocido en el ARP que para las plagas reglamentadas que están en México, a decir Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVYn, las papas importadas deben cumplir los mismos requisitos que cumplen las papas nacionales para su movilización en el país, con lo cual se otorga el mismo trato al producto importado y el producto nacional. Trato no discriminatorio.

El ARP establece:

a).- Para plagas cuarentenarias de riesgo alto.

iii.- Los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias establecidas por la CIPF de la FAO, o,

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

Para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVYn, reglamentadas por los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para el tubérculo de papa de origen nacional." (foja 8850 tomo VII).

Irradiación.

Ahora bien, otra medida que constituye una barrera fitosanitaria que no fue incorporada al acuerdo reclamado fue la irradiación de las papas la cual se considera que es la medida más efectiva para proteger el medio ambiente mexicano, pues es la única medida que se encuentra dirigida a destruir la plagas directamente, además que la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias, es utilizada por muchos países del mundo, en particular por nuestro vecino del norte, Estados Unidos de Norteamérica, y que no se incluye en el plan de trabajo ni en el acuerdo de mitigación, porque a decir de la autoridad responsable, no cuenta con un estudio específico en el cual se certifique su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas y, porque no existen estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria. Para dar mayor claridad a lo antes expuesto, se trascribe parte del informe con justificación, rendido por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

"La irradiación de alimentos sólo se justifica cuando responde a una necesidad tecnológica o un beneficio para los consumidores o en los que se tiene un propósito de higiene de los alimentos, y sólo pueden irradiarse bajo ciertas condiciones. El uso de irradiación en los alimentos tiene la finalidad de controlar patógenos transmitidos por los alimentos, reducir la carga microbiana y la infestación de insectos inhibir la brotación en cultivos de raíces tuberosas y prolongar la vida útil de los

productos perecederos. Muchos países utilizan irradiadores industriales para el tratamiento de productos alimenticios con fines comerciales.

En cuanto al uso de la irradiación como una medida fitosanitaria de mitigación del riesgo, aunque la Secretaría había considerado en un principio su aplicación en papa, se determinó la procedencia de no incluirlo en el Acuerdo final, debido a que hoy en día no se cuenta con un estudio específico en el cual se avale su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas agrícolas asociadas a esta vía de importación, asimismo, no se cuenta con estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria."

Entonces, bajo la premisa de la autoridad responsable, en el acuerdo de mitigación no se incluyó la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias porque no cuenta con un estudio específico que avale su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas y, porque no cuenta con estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Los argumentos antes destacados no son más que falacias, habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las entidades científicas del mundo, como barrera efectiva para el control de plagas, porque a decir de la autoridad responsable no se cuenta con un estudio que avale la de aplicación en la papa fresca como medida de mitigación de riesgo de plagas y porque no obran estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria, y aquí surge la pregunta ¿no existen estudios acerca de la irradiación? La respuesta es contraria a la que sostiene la autoridad responsable, dado que en el proyecto del acuerdo de noviembre de dos mil doce, si se establece esa medida de irradiación y ahora se destaca que no existen estudios, aun cuando tanto el perito oficial como el de los quejosos son coincidentes en que la irradiación es la única acción efectiva para eliminar las plagas que se alojan en las papas.

Así pues, resulta insostenible el argumento de la autoridad responsable para no incluir la irradiación como medida fitosanitaria, aduciendo la falta de estudios que avalen las dosis y tiempos de exposición, dado que son estos estudios los que se tienen que realizar precisamente para cada una de las plagas cuarentenarias, como se ha hecho para las guayabas, mangos, toronjas, higos, chiles y otros productos que se exportan de México a Estados Unidos cumpliendo un tratamiento de irradiación exigido por Estados Unidos, para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias. Esta medida fitosanitaria (irradiación) es eficaz contra las plagas, funciona, solo se requiere establecer el protocolo específico para su

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

aplicación dependiendo de la plaga y el producto. Este trabajo se realiza conjuntamente entre el país exportador y el país importador con base en un plan de trabajo. Esto es lo que debió haberse realizado en lugar de adoptar medidas sin sustento técnico-científico derivadas de la carta de intención, evadiendo la responsabilidad que le mandata la Ley Federal de Sanidad Vegetal a la Secretaría.

Lo anterior, tiene sustento en la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como treinta y tres, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

33.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas

Respuesta.- En principio, el Acuerdo publicado si incluye todas las plagas cuarentenarias en su Artículo 2, sin embargo en el Artículo 8 no considera las medidas fitosanitarias concluidas en el ARP, principalmente aquellas para plagas cuarentenarias de riesgo alto (63 de la totalidad de 83 plagas identificadas por el ARP), es decir, enlista las plagas pero ***no incluye por ejemplo*** *el requisito de áreas libres de plagas o* ***tratamiento de irradiación que el ARP considera como las medidas adecuadas para mitigar su riesgo*** *(foja 7564 tomo VI).*

NOVENO*.- Ahora analizaremos las manifestaciones que en vía de alegatos expusieron los terceros interesados Operadora La Sierra Sociedad Anónima de Capital Variable y Operadora de Reinosa, Sociedad Anónima de Capital Variable.*
En sus alegatos los terceros interesados Operadora La Sierra Sociedad Anónima de Capital Variable y Operadora de Reinosa, Sociedad Anónima de Capital Variable, señalan que los actos reclamados se encuentran apegados a la Constitución y a los tratados internacionales celebrados por nuestro país, pues consideran que los actos reclamados tienen el sustento normativo y técnico que les dota de absoluta legitimidad.

Indican, que los actos reclamados se establecieron en armonía con lo dispuesto en el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio, en las normas internacionales para medidas fitosanitarias emanadas de la convención Internacional de protección fitosanitaria, en el tratado de libre comercio de américa del norte, así como en la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Refieren, que lo anterior quedó demostrado con las pruebas periciales que fueron desahogadas en el cuestionario por ellas propuesto, y parte quejosa, específicamente, en las respuestas once y treinta y dos, respectivamente, que enseguida se transcriben:

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LAS TERCEROS INTERESADOS.

11. Que diga el perito si el Acuerdo de mitigación se basó en la normatividad internacional para identificar y mitigar de las respectivas plagas ausentes del territorio nacional.
Respuesta:

Sí, el Análisis de Riesgo de Plagas, así como el Acuerdo de Mitigación se apega a lo establecido en la normatividad internacional y nacional para su desarrollo y publicación final, tal como se establece en el considerando del mismo Acuerdo:

"Que los resultados del Análisis de Riesgos de Plagas, mismo que en su momento se sometió a consulta pública sin que fuera objetado y que forma parte integral de este Acuerdo, se sujetó al artículo 5º., del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la organización mundial de comercio, para la evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección fitosanitaria (OMC 1994). Asimismo, dicho análisis se elaboró en consideración a las siguientes Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias:
(1) NIMF 2: 2007, Directrices para el análisis de riesgo de plagas;
(2) NIMF 5: 2002, Glosario de términos fitosanitarios;
(3) NIMF 8: 1998, Determinación del estatus de una plaga en un área;
(4) NIMF 11:2004, Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias, de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la FAO; así como en la regulación nacional que se ha elaborado en apego a esas Normas Internacionales;

Que las disposiciones fitosanitarias previstas en el presente Acuerdo se han establecido conforme al principio de armonización enunciado en el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la organización mundial de comercio y con las normas internacionales para medidas internacionales de protección fitosanitaria;

Que el periodo de consulta pública sobre el proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa en México, resultó en 100 comentarios al mismo, los cuales fueron motivo de una revisión conjunta por parte del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) y sectores vinculados al cultivo de papa."

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LA QUEJOSA

32. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el Análisis de Riesgo de Plagas realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con las normas nacionales e internacionales en la materia y está respaldado con evidencias científicas.
Respuesta:

En mi opinión, el Análisis de riesgo es consistente con la regulación y directrices internacionales contenidas en la NIMF no. 2, 2007, directrices para el análisis de riesgo de plagas; NIMF no. 5, 2012 Glosario de términos fitosanitarios; NIMF no. 8, 1998, determinación del estatus de una plaga en un área; NIMF no. 11, 2014, análisis de riesgo de plagas para plagas

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

cuarentenarias, todas de la Convención internacional de protección fitosanitaria (CIPF) de la FAO.

Debo insistir que la base científica del Acuerdo de Mitigación y del Plan de Trabajo es el documento denominado informe final emitido por la Organización Norteamericana de Protección a las plantas (NAPPO) respecto del panel de mediación para el comercio de papa entre México y Estados Unidos de América, y el cual es la conclusión de tres expertos eminencias científicas llamados Magda González, Nico Van Opstal y Luis Salazar cuyas actividades y calidades pueden verificarse en la internet.

El argumento que hacen valer los terceros interesados es ***infundado****, merced a que los actos reclamados no cumplen con la normatividad nacional e internacional.*

En efecto, si bien se indica en el propio acto reclamado que este armoniza y cumple con el artículo 5° del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial de Comercio, para la evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección fitosanitaria (OMC, 1994); además a la Norma Internacional de Medidas Fitosanitarias (NIMF No 2), que establece las directrices para el Análisis de Riesgo de Plagas (CIPF 2007); a la NIMF No 11, la cual establece los elementos para el Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias (CIPF, 2004); a la NIMF No 5, que se refiere al glosario de términos fitosanitarios (CIPF, 2010) y a la NIMF No 8, determinación del estatus de una plaga en un área (CIPF, 1998). Y que también se tomó en consideración las disposiciones contenidas en la NIMF No 11, Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias; asimismo, en el Acuerdo de Riesgo de Plagas se consideró, la Etapa 1: inicio; Etapa 2; Evaluación de Riesgo; Etapa 3: Manejo de riesgo. Y que, supuestamente está documentado y sustentado en 1483 (mil cuatrocientas ochenta y tres) referencias bibliográficas.

Sin embargo, por el contrario para el caso de las medidas fitosanitarias establecidas por el artículo 8 del Acuerdo de Mitigación, y las determinadas en el plan de trabajo, se estima que estas no cumplen con las normas nacionales e internacionales, dado que esas normas señalan que las medidas que se apliquen para prevenir el riesgo de introducción de plagas a una área deben estar respaldadas en el Acuerdo de Riesgo de Plagas conforme a las especificaciones de la NIMF 11; lo que es relevante porque el Acuerdo de Mitigación no se retomaron las medidas establecidas en el Acuerdo de Riesgo de Plagas, realizado con apego a las normas internacionales pertinentes, las cuales prevén que el propósito del análisis de riesgo de plagas es proporcionar la justificación técnica de las medidas de mitigación de riesgo apropiadas y estas opciones de manejo deben constituir la base de la reglamentación fitosanitaria. En consecuencia, las medidas contenidas en el acuerdo de mitigación no corresponden a las medidas identificadas en el análisis de riesgo de plagas con base en su nivel de riesgo; lo anterior es así, porque tal y como se ha justificado a lo largo de esta sentencia, las medidas adoptadas en el acuerdo de

mitigación y en el plan de trabajo pretenden dar un trato similar a todas las plagas no obstante unas son aéreas, otras son terrestres, unos son insectos, otros son virus, unos se encuentran en el suelo y así sucesivamente.

En otras palabras, resulta insostenible afirmar que el acuerdo de mitigación cumple y armoniza con la normatividad nacional e internacional porque así lo dice el propio acuerdo; lo que es muy grave, dado que basta con analizar la totalidad de las medidas propuestas para advertir que la gran mayoría no constituyen medidas fitosanitarias sino que únicamente son medidas de seguimiento del producto.

Los aspectos destacados con antelación generan gran preocupación en el suscrito, porque no se trata de justificar un argumento con palabras al aire, con sofismas, con falacias, lo que está en riesgo es la fitosanidad de nuestros campos de cultivo, la alimentación de nuestro pueblo y la salud de nuestros niños. Así pues, insisto, como es posible que se afirme que los actos reclamados mitigan el riesgo si:

1.- Tratan igual las plagas cuarentenarias que las plagas de bajo impacto.

2.- No incluyen a todas las plagas cuarentenarias que existen en los Estados Unidos de Norteamérica.

3.- Aplican medidas generales para todas las plagas dando un trato igual a nematodos, bacterias y virus que son totalmente desiguales y que por su peligrosidad y conformación deben ser prevenidos en formas totalmente distintas.

Lo anterior, tiene sustento en la respuesta que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la pregunta marcada como treinta y dos, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

32. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el Análisis de Riesgo de Plagas realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con las normas nacionales e internacionales en la materia y está respaldado con evidencias científicas.

Respuesta.- Con base en los propios considerandos del ARP, éste cumplió con la normatividad nacional e internacional, como se demuestra a continuación.

La SAGARPA tiene el mandato legal de tutelar la condición fitosanitaria de la agricultura mexicana, considerada un bien público en México. Para cumplir con ese mandato, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria SENASICA, órgano desconcentrado de la SAGARPA), ejerce las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la cual establece la obligación de instrumentar las medidas fitosanitarias que sean necesarias para establecer el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en el territorio nacional.

Como parte de las atribuciones de la SAGARPA, a través de la DGSV se desarrolló este Análisis de Riesgo de Plagas para la importación de tubérculos de papa (Solanum tuberosum) a México, con el objeto de identificar y evaluar el riesgo de plagas cuarentenarias asociadas a la importación de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

tubérculo de papa con base en la normatividad fitosanitaria vigente.

La elaboración del presente ARP se sujetó al artículo 5° del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial de Comercio, para la evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección fitosanitaria (OMC, 1994); además a la Norma Internacional de Medidas Fitosanitarias (NIMF) No 2, que establece las directrices para el Análisis de Riesgo de Plagas (CIPF 2007); a la NIMF No 11, la cual establece los elementos para el Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias (CIPF, 2004); la NIMF No 5, que se refiere al glosario de términos fitosanitarios (CIPF, 2010) y a la NIMF No 8, determinación del estatus de una plaga en un área (CIPF, 1998).

El ARP tomó en consideración las disposiciones contenidas en la NIMF No 11, Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias. El ARP desarrollado consideró, la Etapa 1: inicio; Etapa 2; Evaluación de Riesgo; Etapa 3: Manejo de riesgo.

Asimismo, el ARP está documentado y sustentado en 1483 referencias bibliográficas.

Sin embargo, por el contrario para el caso de las medidas fitosanitarias establecidas por el artículo 8 del Acuerdo de Mitigación, la SAGARPA no cumplió con las normas internacionales cuando lo publicó. Estas normas señalan que las medidas que se apliquen para prevenir el riesgo de introducción de plagas a aun área deben estar respaldadas en el ARP conforme a las especificaciones de la NIMF 11. Sin embargo, como se ha mencionado, el Acuerdo de Mitigación no retomó las medidas establecidas por el ARP.

Pregunta 11.- Que diga el perito si el Acuerdo de mitigación se basó en la normatividad internacional para la identificación y mitigación de las respectivas plagas ausentes en territorio nacional.

Respuesta.- La sección de "considerados" del Acuerdo de mitigación menciona que el ARP se sujetó y elaboró con base en la normatividad fitosanitaria pertinente, sin embargo las medidas fitosanitarias contempladas en el Acuerdo de mitigación, son diferentes de aquellas concluidas en el ARP como las apropiadas para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias.

Consecuentemente, existe una discordancia entre las conclusiones del ARP elaborado conforme a la normatividad internacional y las medidas establecidas en el Acuerdo de mitigación.

En el siguiente cuadro se hace un comparativo de las medidas concluidas en el ARP y las que establece el Acuerdo de mitigación, donde se observan claramente todas las medidas que no fueron tomadas en cuenta. (RECUADRO

Medidas establecidas en el ARP	***Medidas establecidas en el acuerdo de mitigación***
El ARP concluye las siguientes medidas	*ARTÍCULO 8.- En base a las conclusiones del Análisis de Riesgo mencionado en el artículo 2*

	Fitosanitarias como las más adecuadas para Mitigar el riesgo y lograr el nivel adecuado de Protección para México, en la importación de Papa	*del presente proyecto de Acuerdo, que consideró la desviación del uso de la papa de consumo como semilla de papa, lo que representa un mayor riesgo para la agricultura nacional, las medidas fitosanitarias aplicables para la importación de tubérculos de papa de cualquier país, las cuales en términos del artículo 3° de la Ley Federal de Sanidad Vegetal deberán estar basadas en la evidencia científica que las sustente, son:*
	I.- Para plagas cuarentenarias de riesgo alto *a).- Los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias establecidas por la CIPF de La FAO, o,*	***No se establecen las medidas específicas para 63 plagas cuarentenarias de riesgo alto. Se eliminó el requisito específico que el tubérculo de papa sea producido en áreas libres de plagas.***
SECCIÓN AMPARO PRAL. 545/2017 MESA 3A	*b).- Los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a la dosis que demuestre ser efectiva para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias.*	***Se eliminó el requisito específico que los tubérculos de papa sean sometidos a un tratamiento de irradiación****.*
	c).- Para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne Chitwoodi y PVYn, reglamentadas por los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán las Medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para el tubérculo de papa de origen nacional.	***Para el caso específico de estas plagas se sustituyó el requisito de conservar las medidas vigentes para tubérculo de papa de origen nacional y en su lugar se sustituyó por la emisión de un certificado fitosanitario expedido por el país de origen.***
	II.- Para plagas cuarentenarias de riesgo Medio.	*I.- Las papas para consumo en fresco procedentes de cualquier país son elegibles para exportarlas a México bajo este programa siempre y cuando:*
	a).- Los tubérculos de papa deberán ser producidos a partir de semillas certificadas	*a).- Los envíos serán producidos comercial-mente a partir de semilla certificada.*
	b).- Se deberán realizar muestreo, diagnóstico e inspección del cultivo y producto para constatar que se encuentra libre de estas plagas cuarentenarias.	***Se eliminó este requisito***
	c).-Los tubérculos deberán ser lavadas en origen y ser importados sin suelo.	*c).- Los envíos estén lavados y se encuentren libres de suelo*
	d).- Las instalaciones para realizar el lavado y embalaje de los tubérculos deberán ser aprobadas por la Secretaría	*d).- Las instalaciones de empaque estén aprobadas por la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF)* ***Se eliminó el requisito de que las Instalaciones para el lavado y embalaje sean aprobadas por la SAGARPA.***
	e).- Los envíos deberán estar acompañados de un certificado fitosanitario que indique que se encuentre libres de plagas cuarentenarias de este nivel de riesgo	*e).- Los envíos estén inspeccionados y un certificado fitosanitario que indique que se certificados por los funcionarios autorizados por la ONPF.* *Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles y deberán señalar en la declaración adicional cual es la o las plagas de las cuales la mercancía*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

	se encuentra libre, de qué área reglamentada para dicha plaga o plagas proviene, de ser el caso, y si se cumple con el plan de trabajo suscrito con el país de que se trate. *Los requisitos fitosanitarios para la importación, así como las especificaciones de las declaraciones adicionales por el país de origen estarán disponibles en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la importación, de mercancías reguladas por la SAGARPA.* ***No hace referencia a las plagas cuarentenarias de este nivel de riesgo.*** ***Requisitos establecidos en el Acuerdo de mitigación no identificados en el Análisis de riesgo de plagas, de los cuales se desconoce la evidencia científica que la sustenta***. - *Los envíos hayan recibido tratamiento para inhibir la germinación.* - *Los envíos estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos;* - *Los bultos estén etiquetados: "Este producto no debe ser utilizado para siembra":* - *Los envíos se pueden rastrear hasta el estado de origen en país exportador y las instalaciones de la empacadora.* - *Los envíos estén sellados al momento de la inspección y permanezcan sellados hasta la exportación;* - *Los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios en México y Distrito Federal de una población superior a 100,000 habitantes.* - *Durante la temporada de la primera exportación, la SAGARPA llevará a cabo una visita de inspección técnica para verificar el cumplimiento en el país exportador.*
III.- Para plagas cuarentenarias de riesgo Bajo.	
Los envíos deberán estar acompañados de un Certificado Fitosanitario, emitido por el país de origen, que indique que se encuentran libres de las plagas cuarentenarias de este nivel de riesgo.	*los envíos estén inspeccionados y certificados por los funcionarios autorizados por la ONPF;* *Los certificados fitosanitarios serán emitidos por la ONPF para los cargamentos elegibles y deberán señalar en la declaración adicional es la o las plagas de las cuales la mercancía se encuentra libre, de qué área reglamentada para dicha plaga o plagas proviene de ser el caso, y si se cumple con el plan de trabajo suscrito con el país de que se trate.* *Los requisitos fitosanitarios para la importación, así como las especificaciones de las declaraciones adicionales por el país de origen estarán disponibles en el Módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la SAGARPA.* ***No hace referencia a las plagas cuarentenarias de este nivel de riesgo.***
IV.- Medidas generales.	
Los envíos serán inspeccionados por Personal	*Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se*

de la Secretaría en el punto De entrada y se tomará una muestra Para diagnóstico fitosanitario

Relación de requisitos a la papa para Procesamiento, ni identificado en el ARP

tomará una muestra para Diagnóstico fitosanitario.

Papas frescas para procesamiento

Las papas frescas para procesamiento de Todos los países son elegibles para exportar a México bajo este programa, siempre y cuando las papas cumplan con todos los requisitos indicados anteriormente para las papas frescas para consumo con las siguientes excepciones:

i. Los cargamentos no requieren estar en paquetes de consumidor de tamaño de 9.09 kilogramos o menos;
ii. Los envíos no requieren tratamiento con inhibidores de la germinación;
iii. Los envíos no requieren ser lavados, pero debe estar libre de suelo; Adicional a lo anterior, la Secretaría establecerá criterios específicos que deberán cumplir los importadores de papa para procesamiento o uso industrial, a fin de asegurar el destino final del producto.

Sin ningún sustento científico se medidas mas laxas par la Importación de papa para procesamiento.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Asimismo, con la respuesta de la pregunta marcada como once, dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por los terceros perjudicados Operadora La Sierra y Operadora de Reynosa, Sociedad Anónima de Capital Variable, que dice:

11.- Que diga el perito si el Acuerdo de mitigación se basó en la normatividad internacional para la identificación y mitigación de las respectivas plagas ausentes en territorio nacional.

Respuesta al punto 11.

Los considerandos del Acuerdo de mitigación mencionan que se basó en normatividad internacional y en el Análisis de Riesgo de Plagas realizado por México; no obstante el Acuerdo de mitigación no recogió las conclusiones del Análisis de Riesgo de Plagas realizado con apego a las normas internacionales pertinentes. La normatividad internacional prevé que el propósito del Análisis de Riesgo de Plagas es proporcionar la justificación técnica de las medidas de mitigación de riesgo apropiadas y estas opciones de manejo deben constituir la base de la reglamentación fitosanitaria.

Acuerdo de mitigación entonces debería considerar las medidas de mitigación identificadas en el Análisis de Riesgo de Plagas de papa e incluso así se señala en la sección de considerandos del mismo. Claramente existe incongruencia ya que las medidas identificadas en el Análisis de Riesgo de Plagas para plagas cuarentenarias con base en su nivel de riesgo. (foja 9849 tomo VII)

En conclusión, el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo son violatorios de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, a la alimentación, a la salud y al desarrollo sustentable consagrados en los artículos 4, 14, 16 y 25 constitucionales y de ninguna manera cumplen con las normas mínimas internacionales y nacionales para prevenir el

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

riesgo de introducción de plagas pues ni siquiera se tomó en cuenta la opinión de los especialistas mexicanos.

***Por otra parte,** manifiestan los terceros interesados, que los actos reclamados se encuentran apegados a la Constitución y lo que dispone el artículo 3 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, pues las medidas fitosanitarias contenidas en los actos reclamados son las necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en el territorio nacional y para su emisión se tomó en cuenta la evidencia científica y el análisis de riesgo de plagas, que es lo único que exige la ley en comento.*

Agregan, que pretender que los actos reclamados cumplan con requisitos adicionales a los ya referidos, es intentar desconocer el enunciado normativo transcrito.

Aducen, que los actos reclamados tienen soporte científico en el estudio acucioso denominado análisis de riesgo de plagas realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y tiene como sustento la conclusión determinada por la Organización Norteamericana de Protección a las plantas (NAPPO), además que fue avalado mediante el dictamen correspondiente emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Señalan, que lo anterior fue demostrado con la prueba pericial, en donde el perito propuesto por ellas, concluyó lo que enseguida de transcribe:

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LOS TERCEROS INTERESADOS.

12. Que diga el perito, la evidencia científica en la que se basó el acuerdo de mitigación para su elaboración.
Respuesta:

El acuerdo de mitigación se basó en los análisis científicos de los que dispone la autoridad emisora del mismo. Su emisión se base en lo mencionado en la Ley Federal de Sanidad Vegetal (LFSV) y la evidencia científica, los comentarios del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario, el análisis de riesgo, normas, directrices y recomendaciones internacionales, así como las diferentes regiones geográficas y otros factores (LFSV, artículo 3, artículo 20 inciso I, II y III).

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LA QUEJOSA. (Respuestas del perito de los terceros interesados).

29. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si considera que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tomó en cuenta evidencia científica y los comentarios el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario para la emisión del Acuerdo de Mitigación.
Respuesta:

La Sagarpa, con base en lo mencionado en la Ley Federal de Sanidad Vegetal (LFSV), tomó en cuenta para la emisión del Acuerdo de mitigación la evidencia científica, los comentarios del Consejo Consultivo Fitosanitario, el Análisis de Riesgo, normas, directrices y recomendaciones internacionales, así como las diferentes regiones geográficas y otros factores (LFSV, artículo 3, artículo 20 inciso I, II y III).

El Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario no emitió ninguna evidencia científica, sus comentarios fueron opiniones que básicamente se limitaron a desacreditar evidencia sobre el tema.

30. En caso que la respuesta anterior sea afirmativa, que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, cual es la evidencia científica que tomó en consideración la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para la emisión del Acuerdo de Mitigación.

Respuesta.

Para la emisión del Acuerdo de Mitigación la SAGARPA se apoyó en los análisis científicos contenidas en el Análisis de Riesgo y aquella que sirve como fundamento para la emisión de las normas o directrices internacionales de organismos reconocidos como lo son la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO).

Debe de considerarse que el Acuerdo de Mitigación y el Plan de Trabajo tiene como soporte científico el documento denominado informe final emitido por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO) respecto del panel de mediación para el comercio de papa entre México y Estados Unidos de América, y el cual es la conclusión de tres expertos eminencias científicas llamadas Magda González, Nico Van Opstal y Luis Salazar, cuyas actividades y calidades pueden verificarse en la internet.

El Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario no emitió ninguna evidencia científica, ni ninguna opinión científica, por lo que la SAGARPA no estaba obligada a atender su desacreditación pues no es una opinión basada en el método científico. El consejo es un órgano consultivo.

31. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tomó en consideración las conclusiones del Análisis de riesgo de plagas para definir la regulación establecida en el acuerdo de mitigación.

Respuesta:

Como se mencionó en la respuesta de la pregunta 29, la Sagarpa, con base en la facultad que le otorga la LFSV tomó en consideración diversos elementos para configurar la regulación contenida en el Acuerdo de Mitigación. Aun cuando no estén contenidas a la letra, la Sagarpa analizó y tomó en consideración las conclusiones del Análisis de Riesgo, estableciendo las medidas de mitigación basándose en la metodología de "enfoque de sistemas", descrito en la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias no. 14 de la CIPF "Aplicación de Medidas Integradas en un enfoque de sistemas para el manejo de plagas".

Debo insistir que la base científica del Acuerdo de Mitigación y del Plan de Trabajo es el documento denominado informe final emitido por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO) respecto del panel de mediación para el comercio de papa entre México y Estados

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Unidos de América, y el cual es la conclusión de tres expertos eminencias científicas llamadas Magda González, Nico Van Opstal y Luis Salazar, cuyas actividades y calidades pueden verificarse en la internet.

32. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el Análisis de Riesgo de Plagas realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con las normas nacionales e internacionales en la materia y está respaldado con evidencias científicas.

Respuesta:

En mi opinión, el Análisis de riesgo es consistente con la regulación y directrices internacionales contenidas en la NIMF no. 2, 2007, directrices para el análisis de riesgo de plagas; NIMF no. 5, 2012 glosario de términos fitosanitarios; NIMF no. 8, 1998, determinación del estatus de una plaga en un área; NIMF no. 11, 2004, análisis de riesgo de plagas para plagas cuarentenarias, todas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la FAO.

Debo insistir que la base científica del Acuerdo de Mitigación y del Plan de Trabajo es el documento denominado informe final emitido por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO) respecto del panel de mediación para el comercio de papa entre México y Estados Unidos de América, y el cual es la conclusión de tres expertos eminencias científicas llamadas Magda González, Nico Van Opstal y Luis Salazar, cuyas actividades y calidades pueden verificarse en la internet.

Dicen también, que del soporte científico de los actos reclamados consistente en el análisis de riesgo de plagas, realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como de las conclusiones determinadas por la NAPPO, y dictamen emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, se desprende que el panel de expertos se manifestó sobre el riesgo que cada una de las plagas para ser consideradas de importancia o descartadas, después de esas conclusiones, los expertos finalmente incluyeron un total de seis plagas de importancia en la importación de papas frescas para consumo o procesamiento de los Estados Unidos; asimismo, de acuerdo a su opinión las medidas de mitigación que recomiendan en las conclusiones de su reporte final, son suficientes para alcanzar un nivel adecuado de protección para la agricultura mexicana de acuerdo con los estándares y lineamientos internacionales.
Además, señalan que los actos reclamados tienen soporte en las conclusiones expuestas por el perito que propusieron, quien determinó lo que enseguida se transcribe:

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LOS TERCEROS INTERESADOS.

Pregunta 18.- Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en

el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo), establecen medidas de mitigación mayores a las determinadas en el Informe Final del Panel Consultivo Científico de la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas, conocido como NAPPO conformado para analizar el caso específico para la importación de papa fresca para consumo o procesamiento a México procedente de los Estados Unidos, bajo el siguiente título: "Resolución de la disputa bajo NAPPO entre los Estados Unidos y México sobre la solicitud del USDA para expandir el mercado de papa fresca para consumo más allá de la actual zona fronteriza o para tramitar áreas adicionales en México".

Respuesta:

Sí. Las medidas de mitigación contenidas en el Plan de Trabajo para importación de papa fresca para consumo proveniente de Estados Unidos establece medidas de mitigación mayores a las determinadas en el informe final de NAPPO. Las medidas fitosanitarias contenidas en el Acuerdo de Mitigación y en el Plan de Trabajo derivan del análisis de la información técnica y científica disponible, del resultado del Análisis de Riesgo de Plagas, de los linemientos internacionales en la materia (CIPF y NAPPO) y de las conclusiones contenidas en el documento denominado "Reporte Final del Panel de Mediación para el Comercio de papa entre México y Estados Unidos, 19 de septiembre del 2011, NAPPO" (Anexo 2). No es que unas medidas sean mayores que otras, sino que la conclusión del Panel de expertos de NAPPO contribuye con observaciones valiosas para el diseño final de la regulación. A continuación se transcribe parte de las conclusiones del panel:

"...5. Conclusiones

Como conclusión, hubo fundamentos Insuficientes para llegar a una solución aceptable en cuanto a todos los temas en este proceso de mediación. Por lo tanto, los siguientes párrafos resumen las conclusiones del panel para finalizar sus esfuerzos de mediación.

Plagas cuarentenarias para exportación de papas de EE. UU. a México.

México identificó sesenta y siete plagas de papas en su borrador de ARP. El panel consideró que seis de estas plagas deberían considerarse plagas pertinentes para la vía de 'papa para consumo' (véase el Anexo IV, en el cual se marcan con asteriscos las plagas cuarentenarias que identificó el panel). En cuanto a la intensidad de las medidas propuestas por México, el panel consideró que hubiera sido un mejor esfuerzo aplicar los principios que se estipulan en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio: "...las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, a condición de que esas medidas no se apliquen de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o Injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones..." De la misma

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

manera, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (1997) y la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias no. 2 también promueven la aplicación de las medidas menos restrictivas para lograr el nivel apropiado de protección del país importador y se limitan a lo que es necesario para proteger la sanidad vegetal y salvaguardar el uso previsto.

Medidas de mitigación para la exportación de papas estadounidenses hacia México.

El panel consideró que México no aplica plenamente el principio de no discriminación en cuanto a las medidas de mitigación que se proponen para las seis plagas; en particular para Clavlbacter michiganenses subsp sepedonicus y Epitrix tuberis puesto que se requieren medidas de mitigación menos estrictas para la vía de mayor riesgo es la Importación de semilla de papa de Canadá, en donde estas dos plagas también están presentes.

El panel también consideró que las medidas de mitigación de México para C. michiganensis subsp. sepedonicus, Epitrix tuberis y Ditylenchus destructor están desproporcionadas en vista del riesgo de la vía de 'papa para consumo'. Para C. michiganensis subs. sepedonicus podrán considerarse el uso de semillas de papa certificadas y pruebas específicas para los envíos Ubres de plagas de los productores que no tengan historial de Cms. Este requisito podrá revisarse cuando estén disponibles los resultados de la encuesta de Cms en México. Los sitios de producción Ubres de plagas podrán utilizarse como una medida de mitigación, como en el caso de las semillas de papa de Canadá, aunque es una medida bastante estricta para las papas destinadas al consumo y procesamiento. México no ha establecido requisitos para E. tuberis para las semillas de papa que se importan de Canadá. El panel consideró que el riesgo mayor lo representan las larvas que se encuentran en el suelo que está adherido a los tubérculos. Sin embargo, se abordaría este riesgo con el requisito general del lavado de tubérculos. En cuanto a D. destructor, el panel consideró que el uso de semilla certificada y la aplicación de la Norma Oficial Mexicana 40 deberían abordar de manera suficiente el riesgo identificado.

Medidas generales en vista de la desviación del uso previsto.

El panel estuvo de acuerdo con México de que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. Las papas de EE. UU., previstas para consumo pueden utilizarse para plantarse, como es el caso de una cantidad considerable de papas mexicanas previstas para consumo. El panel consideró que existen una serie de medidas, las cuales, cuando se aplican conjuntamente proporcionarían el nivel apropiado de protección, por ejemplo, aplicación de inhibidor de la brotación, lavado de tubérculos, uso de semillas certificadas, inspección y etiquetado ('para consumo solamente'). En cuanto a la eficacia del inhibidor de la brotación, el panel puso a disposición una publicación reciente de Argentina (véase la nota a pie de página) la cual apoya el hecho de que esta medida puede ser

eficaz cuando se aplica en forma correcta. El panel sugirió que el Panel de papa de la NAPPO elabore un procedimiento fitosanitario para la aplicación de Inhibidores de la brotación".

19. Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo), establecen medidas acordes con lo dispuesto en la Reiteración de Dictamen total final sobre el proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a través del oficio COFEME/14/0576.

Respuesta:

Sí. Las medidas son acordes con lo expuesto en la Reiteración de dictamen total final. La Cofemer advierte en el documento referido (COFEME/14/0576) que "como consecuencia de la implementación del anteproyecto en trato será posible introducir al mercado mexicano diversas especies de tubérculo de papa, entre los cuales podrán elegir los consumidores, pudiendo incluso, derivar en una reducción de precio actual de dichos productos, sin comprometer la seguridad fitosanitaria de los cultivos de México, y sin poner en riesgo el estatus fitosanitario de la producción agrícola nacional". La Cofemer continua sus argumentos, "considerando que el diseño de la presente propuesta regulatoria obedece a la evidencia internacional en la materia y al análisis de las políticas públicas que se han implementado en otros países en éste campo (ver tabla de Medidas de Mitigación de riesgos aplicadas a nivel internacional, pag 13, anexo 1). Asimismo, conviene destacar que la última versión del anteproyecto retoma las consideraciones y recomendaciones que derivaron del primer análisis realizado por la Cofemer, así como los comentarios que los particulares han vertido en los procesos de consulta pública del anteproyecto, desde el punto de vista de mejora regulatoria, ésta Comisión considera adecuado que la Sagarpa promueva su emisión, a fin de implementar un esquema regulatorio más eficiente sin comprometer la sanidad fitosanitaria del patrimonio agrícola del país".

Derivado de lo anterior, la Cofemer estima que con base en análisis propios, las medidas fitosanitarias contenidas en el Acuerdo de Mitigación son acordes a lo establecido en el orden mundial de comercio de papa. La Cofemer no se manifiesta sobre el Plan de Trabajo por estar fuera de sus atribuciones.

Pregunta 21.- Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo) corresponden o son similares a las medidas de mitigación del riesgo asociado a plagas que pudieran contenerse en el tubérculo de papa, utilizadas en otros países importadores de tubérculo de papa.

Respuesta:

Sí, así lo establecen las opiniones de los expertos de NAPPO vertidas en las conclusiones del Panel de Mediación transcrito en la respuesta de la pregunta 18, así como en el estudio que realizó la Cofemer y cuyo resumen está contenido en la página 13 del documento COFEME/14/0576.

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LA QUEJOSA. (Respuestas del perito propuesto por los terceros interesados).

33. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.

Respuesta:

Sí considera todas las plagas. Esto es, el Acuerdo de Mitigación considera todas las plagas determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas e incluye algunas medidas fitosanitarias para las plagas de riesgo medio y bajo. Para las plagas de riesgo alto, las medidas fitosanitarias del Acuerdo se presentan como un conjunto de medidas acumulativas. Como se mencionó anteriormente, el Análisis de Riesgo de Plagas es un elemento de varios criterios a considerar en la definición de las medidas fitosanitarias.

Las medidas de mitigación se hicieron con base en la recomendación científica conforme al informe final emitido por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO) respecto del panel de mediación para el comercio de papa entre México y Estados Unidos de América, y el cual es la conclusión de tres expertos eminencias científicas llamados Magda González, Nico Van Opstal y Luis Salazar cuyas actividades y calidades pueden verificarse en la internet.

34. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México Mas Allá de la Zona Fronteriza de 26 kilómetros, suscrito entre el Gobierno de México y de los Estados Unidos de América con fecha 13 de mayo del 2014, considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.

Respuesta:

Sí, con base en la evidencia científica disponible, contenida en el documento denominado Informe final emitido por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO) respecto del panel de mediación para el comercio de papa entre México y Estados Unidos de América, y el cual es la conclusión de tres expertos eminencias científicas llamados Magda González, Nico Van Opstal y Luis

Salazar, cuyas actividades y calidades pueden verificarse en la internet, las plagas y las medidas fitosanitarias contenidas en el Plan de Trabajo con los Estados Unidos es el resultado de las negociaciones bilaterales que las autoridades correspondientes de los dos países sostuvieron con antelación. Su base es el Acuerdo de Mitigación, pero tratando un caso específico de país, como es mencionado en el artículo 8° inciso J: "Plan de Trabajo. Las especificaciones para el cumplimiento de estas medidas fitosanitarias, incluyendo la lista de plagas cuarentenarias específicas, tomadas del Artículo 2 de este Acuerdo, se establecerán en un Plan de Trabajo suscrito entre la Secretaría a través del SENASICA y la ONPF". Es necesario resaltar que para el caso de la importación de papas de Estados Unidos, existió la mediación de un panel de expertos que analizó la información científica y técnica disponible para auxiliar con recomendaciones en el caso. Por lo que resulta indispensable considerar el reporte final de este panel pues es el documento más importante en la determinación de las medidas de mitigación contenidas en el plan de trabajo (anexo 3, Reporte Final del Panel de Mediación para el Comercio de papa entre México y Estados Unidos, 19 de septiembre del 2011). El Plan de trabajo con Estados Unidos no tendría que contener medidas para las 83 plagas mencionadas en el Acuerdo de Mitigación o en el Análisis de Riesgo, sino solo para aquellas que estén presentes en ese país y sean de riesgo para México, además de considerar diferentes factores específicos con ese país en particular para la definición de medidas especiales. Con el ánimo de abundar en la explicación, abajo se muestra la tabla de creación propia resaltando la diferencia de la aplicación de un plan de trabajo específico en el marco del Acuerdo de Mitigación: (recuadro).

Adicionalmente a lo anterior, en el caso específico de papas frescas destinadas para procesamiento importadas de los Estados Unidos, la Sagarpa estableció requisitos y controles complementarios con el fin de mitigar el riesgo de desvío y eventual contaminación. El documento completo "Criterios específicos para movilización de papa fresca importada para industrialización" se encuentra anexo (Anexo 5) y de donde se transcribe el objetivo y las generalidades:

2. Objetivo.

2.1. Los presentes criterios específicos tienen por objeto establecer las medidas fitosanitarias y las actividades que se deberán realizar para garantizar que el tubérculo de papa que se importe para industrialización, no represente un riesgo fitosanitario para el país.

3. Generalidades.

3.1.- Los presentes criterios específicos aplican para aquellas empresas interesadas en importar tubérculo de papa ***para*** *industrialización, proceso en el cual se obtiene un producto o subproducto terminado.*

3.2.- Las empresas industrializadoras participantes en la aplicación de los presentes criterios específicos, serán únicamente aquellas que estén registradas ante la Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV), que cuentan con las instalaciones y procesos apropiados para la industrialización de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

los tubérculos de papa, proceso mediante el cual se minimizan los riesgos fitosanitarios asociados a los mismos.

3.3.- El tubérculo de papa que se importen con destino a industria deberá cumplir con los requisitos fitosanitarios aplicables para su ingreso indicados en el Plan de trabajo operacional para la exportación de papa para consumo o procesamiento de los Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros.

En concreto, la regulación fitosanitaria establecida en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México Mas Allá de la Zona Fronteriza de 26 kilómetros, suscrito entre el Gobierno de México y de los Estados Unidos de América con fecha 13 de mayo del 2014, SI CONSIDERA todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas, que son relevantes en la relación entre México y Estados Unidos de América y que fueron determinadas por científicos internacionales como resultado de un panel de expertos llevado a cabo en el marco de la NAPPO.

35.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, para cuantas y cuales plagas cuarentenarias de riesgo alto determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas, no se establecieron las medidas fitosanitarias adecuadas en el Acuerdo de Mitigación y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México Más Allá de la Zona Fronteriza de 26 kilómetros, suscrito entre el Gobierno de México y de los Estados Unidos de América con fecha 13 de mayo de 2014.

Respuesta:

Las medidas contempladas en el Acuerdo de Mitigación y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México Más Allá de la Zona Fronteriza de 26 kilómetros, suscrito entre el Gobierno de México y de los Estados Unidos de América con fecha 13 de mayo de 2014, contempla a TODAS las plagas relevantes de riesgo alto, medio o bajo contempladas en el Análisis de Riesgo de Plagas, desde luego, no todas las plagas contenidas en este análisis son relevantes para el producto originario de los Estados Unidos de América y por lo tanto no todas las plagas son contempladas en el plan de trabajo, pues sería absurdo contemplar una medida contra una plaga que no tiene relevancia en la relación México-Estados Unidos de América.

En cuanto al término "medidas fitosanitarias adecuadas", puede tener distintos enfoques e involucra diversos factores adicionales al Análisis de Riesgo de Plagas. Desde mi perspectiva, el que un país determine medidas fitosanitarias adecuadas, tiene por objeto alcanzar un nivel adecuado de protección, lo cual está descrito ampliamente en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio, en su artículo 5 "Evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria" y que a continuación se transcribe:

1.- Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.

2.- Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas Ubres de plagas o enfermedades; fas condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros.

3.- Al evaluar el riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales y determinar la medida que habrá de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra ese riesgo, los Miembros tendrán en cuenta como factores económicos pertinentes: el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del Miembro importador; y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos.

4.- Al determinar el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros deberán tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio.

5.- Con objeto de lograr coherencia en la aplicación del concepto de nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra los riesgos tanto para la vida y la salud de las personas como para las de los animales o la preservación de los vegetales, cada Miembro evitará distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. Los Miembros colaborarán en el Comité, de conformidad con los párrafos l, 2 y 3 del artículo 12, para elaborar directrices que fomenten la aplicación práctica de la presente disposición. Al elaborar esas directrices el Comité tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, con inclusión del carácter excepcional de los riesgos para la salud humana a los que las personas se exponen por su propia voluntad.

6.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3, cuando se establezcan o mantengan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica.

7.- Cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

información pertinente de que disponga, con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otras partes contratantes. En tales circunstancias, los Miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable.

8. Cuando un Miembro tenga motivos para creer que una determinada medida sanitaria o fitosanitaria establecida o mantenida por otro Miembro restringe o puede restringir sus exportaciones y esa medida no esté basada en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, o no existan tales normas, directrices o recomendaciones, podrá pedir una explicación de los motivos de esa medida sanitaria o fitosanitaria y el miembro que mantenga la medida habrá de darla.

Con base en lo anterior, la respuesta sería que las medidas fitosanitarias propuestas en el análisis de riesgo de plagas y en el acuerdo de mitigación de riesgo, así como en el plan de trabajo con los Estados Unidos, son adecuadas y brindan a México el nivel adecuado de protección fitosanitario, debiendo optar por aquellas que sean menos restrictivas al comercio y no discriminatorias.

Refieren también, que de las respuestas emitidas en la prueba pericial antes transcritas se observa que las medidas contenidas en los actos reclamados son razonables y se adecuan al resultado obtenido de la evidencia científica que constituye su fundamento (análisis de riesgo de plagas, dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), y conclusiones del panel de la Organización Norteamericana de Protección a las plantas (NAPPO).

***Lo anterior es infundado**, toda vez que los actos reclamados no consideran todas las plagas cuarentenarias de alto riesgo, pues según el artículo 2 del acuerdo de mitigación se establecen un total de ochenta y tres plagas cuarentenarias no presentes en México, las cuales el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) ha reconocido cuarenta y tres que se encuentran en Estados Unidos de América; sin embargo, en el plan de trabajo entre México y Estados Unidos de América solo se prevén seis de estas plagas, es decir, para treinta y siete no se establecieron medidas de mitigación, de ahí que se advierta que la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no estableció las medidas fitosanitaria necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección en el país, de conformidad a lo establecido en el artículo 3 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.*

***Ahora bien**, en lo que aducen los terceros interesados, relativo a que los actos reclamados tienen soporte científico y sustento la conclusión determinada por la Organización Norteamericana de Protección a las plantas (NAPPO) derivado del panel instrumentado para la resolución de esta controversia, además que fue avalado mediante el dictamen correspondiente emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*

***No les asiste la razón**, toda vez que las medidas de mitigación fitosanitarias incluidas en el acuerdo de mitigación y los resultados del panel de mediación de la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO) no se logró un acuerdo aceptable, primero porque la delegación mexicana no estuvo en posición de comprometerse con las medidas de mitigación de las seis plagas cuarentenarias que se propusieron en el acuerdo de mitigación, y segundo porque consideró que las treinta y tres plagas restantes no presentes en México, se requerían medidas de mitigación y el panel consideró que no se requerían. Además, cabe señalar que el reporte del panel no es un documento científico, no estuvo integrado por científicos, por lo tanto sus resultados no pueden desacreditar las conclusiones del Análisis de Riesgo de Plagas que está respaldado por cientos de referencias científicas.*

Asimismo, en cuanto al dictamen emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, no se puede tomar en consideración pues no es un organismo científico, ni especializado en materia fitosanitaria, su objetivo radica en revisar el marco regulatorio en sectores especializados a efecto de evitar una sobre regulación en perjuicio de los particulares, en otras palabras que la aplicación de una regulación genere un beneficio superior al costo de generarla; en efecto, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), es un órgano de consulta sin mas fin que el de opinar acerca de los asuntos puestos a su consideración, por lo tanto no tiene capacidad para decidir y resolver sobre tales asuntos.

Además, los términos en los que se desarrolle el procedimiento de mejora regulatoria no puede incidir en el resultado o contenido de las disposiciones administrativas sujetas a su consideración; por lo mismo, sus opiniones no son vinculantes; y de esta manera no es posible llevar a cabo una comparativa para determinar si las medidas establecidas en el Acuerdo de mitigación son acordes con el dictamen final de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), ya que este último, no tiene ninguna vinculación.

Lo anterior se fundamenta en las respuestas que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en las preguntas marcadas como doce, dieciocho, diecinueve y veintiuno, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por las terceros interesadas Operadora La Sierra Sociedad Anónima de Capital Variable y Operadora Reynosa, Sociedad Anónima de Capital Variable, así como en las respuestas treinta y tres, treinta y cuatro y treinta y cinco, ante el cuestionario presentado por las quejosas, que dicen:
Pregunta 12. Que diga el perito, la evidencia científica en la que se basó el acuerdo de mitigación para su elaboración.

Respuesta.- Con base en la discordancia mostrada en la respuesta anterior entre las conclusiones del ARP y las medidas establecidas en el Acuerdo de mitigación, no conozco la evidencia científica en la que se basó la elaboración del Acuerdo de mitigación, ya que es evidente que no fue el ARP realizado por México en noviembre de 2012 publicado en la página electrónica de la SENASICA. (8830 tomo VII).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Pregunta 18.- Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo), establecen medidas de mitigación mayores a las determinadas en el Informe Final del Panel Consultivo Científico de la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas, conocido como NAPPO conformado para analizar el caso específico para la importación de papa fresca para consumo o procesamiento a México procedente de los Estados Unidos, bajo el siguiente título: "Resolución de la disputa bajo NAPPO entre los Estados Unidos y México sobre la solicitud del USDA para expandir el mercado de papa fresca para consumo más allá de la actual zona fronteriza o para tramitar áreas adicionales en México".

Respuesta: Considero que no se puede realizar un comparativo entre las medidas fitosanitarias incluidas en el Acuerdo de mitigación y los resultados del panel de mediación de la NAPPO, ya que el panel de mediación no logró un acuerdo aceptable técnicamente para ambas partes como se demuestra a continuación.

Informe anual

Panel de mediación para el comercio de papa entre México y Estados Unidos.

Introducción.

Conforme a los Términos de referencia (Anexo I), se asignó al Panel de mediación (composición del panel y miembros de las delegaciones, Anexo II) la tarea de ayudar a las partes a "buscar una resolución técnica aceptable por ambas partes sobre la posible expansión del acceso de mercado para la papa para consumo en fresco o para procesar, originaria de los Estados Unidos". Así mismo conforme a los términos de referencia, "los dos países acuerdan tener un proceso recíproco para un futuro acceso de papa mexicana para consumo en fresco o para procesar en los Estados Unidos".

Medidas generales.

La delegación mexicana indicó que no se encontraba en posición de comprometerse con las medidas de mitigación requeridas que se propusieron para estas 6 plagas cuarentenarias. Además, insistieron en que para las plagas restantes de su lista de 33 plagas, se requerirían las medidas de mitigación, aunque el panel no consideró que se requerirían mitigaciones. Por consiguiente, el panel concluyó que era imposible avanzar con el proceso de mediación con el fin de llegar a una solución aceptable para ambas partes.

Conclusiones.

Como conclusión, hubo fundamentos insuficientes para llegar a una solución aceptable en cuanto a todos los temas en este proceso de mediación. Por lo tanto, los siguientes párrafos

resumen las conclusiones del panel para finalizar sus esfuerzos de mediación.

Como se muestra en los párrafos anteriores extraídos del informe final del panel de mediación (mismo obra en el expediente al haber sido presentado como prueba por parte de los terceros interesados) el objetivo del panel fue buscar una resolución técnica aceptable para ambas partes, lo cual no fue posible como se muestra en el comentario de la delegación mexicana y en las conclusiones del panel. Por lo tanto, el panel no determinó medidas fitosanitarias que puedan ser comparadas con las del acuerdo de mitigación. (fojas 8835 y 8836 tomo VII).

19. Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo), establecen medidas acordes con lo dispuesto en la Reiteración de Dictamen total final sobre el proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a través del oficio COFEME/14/0576.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Respuesta.- La comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) no es un organismo científico, ni especializado en materia fitosanitaria, su objetivo radica en revisar el marco regulatorio en sectores especializados a efecto de evitar una sobre regulación en perjuicio de los particulares, en otras palabras que la aplicación de una regulación genere un beneficio superior al costo de generarla. La Cofemer es un órgano de consulta sin mas fin que el de opinar acerca delos asuntos puestos a su consideración, por lo tanto no tiene capacidad para decidir y resolver sobre tales asuntos.

Los términos en los que se desarrolle el procedimiento de mejora regulatoria no puede incidir en el resultado o contenido de las disposiciones administrativas sujetas a su consideración; por lo mismo, sus opiniones no son vinculantes; y de esta manera no es posible llevar a cabo una comparativa para determinar si las medidas establecidas en el Acuerdo de mitigación son acordes con el dictamen final de la Cofemer, ya que este último, no tiene ninguna vinculación. (fojas 8836 y 8837 tomo VII)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Pregunta 21.- Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en

adelante Plan de Trabajo) corresponden o son similares a las medidas de mitigación del riesgo asociado a plagas que pudieran contenerse en el tubérculo de papa, utilizadas en otros países importadores de tubérculo de papa.

Respuesta: Existen países con regulaciones propias, en algunos casos mediante enfoque de sistemas y en otros con restricciones al comercio por el riesgo fitosanitario. A continuación se citan 3 ejemplos de estas regiones y sus regulaciones fitosanitarias, ejemplos que ilustran el riesgo de introducción y las medidas que los países adoptan para obtener el nivel de producción.

EUA…MERCOSUR…UNIÓN EUROPEA… (Fojas 8839 y 8840 tomo VII).

33. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.

Respuesta.- En principio, el Acuerdo publicado si incluye todas las plagas cuarentenarias en su Artículo 2, sin embargo, en el artículo 8 no considera todas las plagas cuarentenarias concluidas en el ARP, principalmente aquellas para plagas cuarentenarias de riesgo algo (63 de la totalidad de 83 plagas identificadas por el ARP), es decir, enlista las plagas pero no incluye por ejemplo el requisito de áreas libres de plagas o tratamiento de irradiación que el ARP considera como las medidas adecuadas para mitigar su riesgo.

34. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México Mas Allá de la Zona Fronteriza de 26 kilómetros, suscrito entre el Gobierno de México y de los Estados Unidos de América con fecha 13 de mayo del 2014, considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.
Respuesta.- Dicho plan de trabajo operacional no considera todas las plagas cuarentenarias ni las medidas fitosanitarias determinadas en el ARP.

El plan de trabajo sólo considera 6 plagas de las 43 que están presentes en Estados Unidos de América según documenta el ARP y fue confirmado por la SENASICA en el oficio No. 07221 del 10 de julio del 2013, se adjunta como Anexo C. Asimismo, no incluye las medidas fitosanitarias determinadas en el ARP para plagas de riesgo alto, es decir, no establece el requisito de áreas libres de plagas o tratamiento con irradiación.

Lo anterior es gravísimo para la sanidad vegetal, ya que en el artículo 2 del Acuerdo de mitigación se establecen un total de 83 plagas cuarentenarias no presentes en México, las cuales el SENASICA ha reconocido 43 que se encuentran en Estados unidos de América y, sin embargo, en el Plan de Trabajo entre México y Estados Unidos de América sólo se prevén medidas para 6 de estas plagas (incluso sin sustento

científico), es decir, para 37 plagas no se establecen medidas de mitigación ni sanciones por la detección de las mismas.

Esto porque el propio Acuerdo de mitigación en su artículo 8, inciso j), establece que el Plan de Trabajo incluirá las especificaciones para el cumplimiento de las medidas sanitarias y la lista específica de plagas cuarentenarias. Al revisar el plan de trabajo entre Estados Unidos y México solamente se mencionan las siguientes plagas: Globodera pallid; Globodera rostochiensis; Clavibacter michiganensis subspsepenonicus; Meloidognye chitwoodi, Ditylenchus destructor y tuberis Epitirix.

Todas estas plagas de riesgo alto, para las cuales el ARP establece como medidas específicas la irradiación o la producción en áreas libres de plagas, medidas fitosanitarias que no se establecen en el Plan de Trabajo para dichas plagas ni para ninguna otra.

El ARP menciona que de acuerdo a los niveles de riesgo identificados para cada una de las plagas cuarentenarias resultado de este ARP, se propone la aplicación de las medidas de mitigación de riesgo que se listan a continuación, para lograr el nivel apropiado de protección fitosanitaria.

b).- Para plagas cuarentenarias de riesgo alto.

i.- Los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias establecidas por la CIPF de la FAO, o,

ii.- Los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias.

Para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVY, reglamentadas por los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para el tubérculo de papa de origen nacional. (fojas 7564 y 7565 tomo VI).

35.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, para cuantas y cuales plagas cuarentenarias de riesgo alto determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas, no se establecieron las medidas fitosanitarias adecuadas en el Acuerdo de Mitigación y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México Más Allá de la Zona Fronteriza de 26 kilómetros, suscrito entre el Gobierno de México y de los Estados Unidos de América con fecha 13 de mayo de 2014.

Respuesta.- Para el caso del Acuerdo de mitigación no se establecieron las medidas fitosanitarias adecuadas, de acuerdo al ARP, para 63 plagas de riesgo alto. Estas plagas y medidas son (recuadro)

Para el caso del plan de trabajo no se establecieron las medidas fitosanitarias adecuadas, de acuerdo al ARP para 28 plagas de riesgo alto que están presentes en Estados Unidos. Estas plagas y medidas son: (recuadro). (fojas 7565 al 7568 tomo VI).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, con la respuesta de la pregunta marcada como doce, dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por los terceros perjudicados Operadora La Sierra y Operadora de Reynosa, Sociedad Anónima de Capital Variable, así como las respuestas dadas por dicho perito, en las preguntas veintinueve, treinta y treinta y uno, ante el cuestionario propuesto por las quejosas, que dicen:

12. Que diga el perito, la evidencia científica en la que se basó el acuerdo de mitigación para su elaboración.
Respuesta a punto 12.

No tengo conocimiento de la evidencia científica en la que se basó el Acuerdo de mitigación para su elaboración. La evidencia que conozco es el Análisis de Riesgo de Plagas, sin embargo el Acuerdo de mitigación no incluyó sus conclusiones. (foja 9849 tomo VII).

29. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si considera que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tomó en cuenta evidencia científica y los comentarios el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario para la emisión del Acuerdo de Mitigación.

Respuesta.- Con base en las medidas fitosanitarias establecidas en el Acuerdo publicado para la importación de papa, se aprecia que la SAGARPA no tomó en cuenta las recomendaciones del CONACOFI ni la evidencia científica que se utilizó para realizar el análisis de riesgo de plagas. La SAGARPA no mostró evidencia científica para respaldar las medidas fitosantiarias que incluyó en el Acuerdo publicado.

Se adjuntan las recomendaciones del CONACOFI que no fueron tomadas en cuenta sin explicación o justificación alguna como anexo H. (Foja 7562 tomo VI).

30. En caso que la respuesta anterior sea afirmativa, que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, cual es la evidencia científica que tomó en consideración la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para la emisión del Acuerdo de Mitigación.

Respuesta. Para el caso de las medidas fitosanitarias establecidas en el artículo 8 del Acuerdo de mitigación, no se ha exhibido ninguna evidencia científica que soporte la efectividad contra cada una de las plagas cuarentenarias establecidas en el artículo 2 de ese acuerdo. La única evidencia científica que se conoce es la que integra el análisis de riesgo de plagas (ARP), que concluye medidas fitosanitarias diferentes a las publicadas por la SAGARPA en el Acuerdo de mitigación (Foja 7562 tomo VI).

31. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tomó en consideración las conclusiones del Análisis de riesgo de plagas para definir la regulación establecida en el acuerdo de mitigación.

Respuesta.- Comparando los resultados del ARP y las medidas fitosanitarias incluidas en el Acuerdo publicado, la

SAGARPA no tomó en cuenta las conclusiones del ARP. Por ejemplo, en el Acuerdo publicado no se incluyen las medidas fitosantiarias determiandas en el ARP para 63 plagas de riesgo alto, es decir, no incluyó el requisito de áreas libres de plagas o tratamiento con irradiación.

El ARP menciona que de acuerdo a los niveles de riesgo identificados para cada una de las plagas cuarentenarias resultado de este ARP, se propone la aplicación de las medidas de mitigación de riesgo que se listan a continuación, para lograr el nivel apropiado de protección fitosanitaria.

a).- Para plagas cuarentenarias de riesgo alto.

i.- Los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias establecidas por la CIPF de la FAO, o,

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

ii.- Los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias.

Para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVY, reglamentadas por los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para el tubérculo de papa de origen nacional. (fojas 7563 y 7564 tomo VI).

En consecuencia, el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo no son más que una falacia, al no mitigar de manera eficaz las plagas cuarentenarias que existen en Estados Unidos no presentes en México, pues como ya se dijo, de las cuarenta y tres plagas solo se prevén medidas para seis, es decir para las treinta y siete restantes no se establecieron medidas de mitigación ni sanciones por la detección de las mismas, lo que por tanto pone en grave riesgo al sector agrícola mexicano, cuyo daño sería irreparable, lo que atentaría en todo caso contra la sanidad vegetal y por vía de consecuencia, en contra del derecho a la salud, la alimentación adecuadas y a un ambiente sano que tiene derecho este país.

Lo anterior es relevante, si se toma en cuenta que el apoyo toral que utiliza el perito (que no es especialista en la materia, pues es veterinario) son las conclusiones de un panel en el que no se llegó a ningún acuerdo por diferencias profundas en el manejo del riesgo de plagas y el cual es encabezado por especialistas que desconocen las características del territorio mexicano y que además, no emitieron conclusión viable porque no existió acuerdo entre las partes contendientes; lo que genera que sea inexplicable el porqué no se establecieron en el acuerdo de mitigación zonas libres de plagas o el proceso de irradiación que exige Estados Unidos de América para la importación, por ejemplo, de la guayaba mexicana.

***Por otra parte,** señalan que las medidas contenidas en los actos reclamados son eficaces para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en el territorio nacional, tal como lo exige el artículo 3 de la Ley Federal de*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sanidad Vegetal, lo que aducen, tiene soporte en las conclusiones expuestas por el perito por ellos propuestos, que enseguida se transcriben:

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LOS TERCEROS INTERESADOS.

7.- Que diga el perito, si una vez que un embarque de papa fresca ha sido revisado por personal de Sagarpa, obteniendo un Certificado Fitosanitario de importación, si dicho embarque pone en peligro la naturaleza del país (in dubio pronatura).

Respuesta:

Una vez que se obtiene un certificado fitosanitario de importación, ya no debe existir desde el punto de vista técnico y estadístico peligro de introducción de una plaga y por tanto peligro de que se cause daño a la naturaleza de un país. La obtención del Certificado Fitosanitario de Importación (CFI) representa el cumplimiento de las regulaciones fitosanitarias establecidas por nuestro país para permitir el ingreso al país de la mercancía, incluyendo la inspección física del producto por personal oficial. Al ingresar a territorio nacional una vez que se cumplió con lo establecido en el procedimiento, se asume que el riesgo de introducción de plagas y enfermedades es mínimo (nunca cero). Asimismo, contar con el CFI no exime del cumplimiento de disposiciones adicionales como pueden ser criterios de movilización en territorio nacional o aquellas derivadas de resultados positivos en alguna prueba de laboratorio complementaria a las disposiciones de importación.

El Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, publicado el DOF el 3 de septiembre del 2012, en su artículo quinto menciona lo relacionado a las fracciones arancelarias (entre las que se encuentra la que contiene la papa fresca para consumo 0701.90.99) que deben cumplir con requisitos fitosanitarios para su ingreso al país:

"QUINTO.- Se establece la clasificación y codificación de las mercancías reguladas por la Dirección General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, cuya introducción a territorio nacional está sujeta al cumplimiento de los requisitos señalados en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación, comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican, y conforme a lo señalado en el punto Décimo de este Acuerdo".

Si nos referimos al Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal, publicado en el DOF el 7 de febrero del 2012, en su Artículo 1. Refiere que los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría, que se den a conocer a través del "Módulo de Requisitos

Fitosanitarios para la importación" son obligatorios para obtener el certificado fitosanitario para importación y deberán cumplirse por los importadores en el punto de entrada de la mercancía al país, en las Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria, previa verificación por parte del personal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), con el fin de permitir su internación al país.

Derivado de lo anterior se asume que al obtener el Certificado Fitosanitario de Importación, se ha dado cabal cumplimiento a lo establecido en la regulación fitosanitaria nacional, minimizando el riesgo de introducción de plagas o enfermedades al país y por lo tanto de afectación al medio ambiente.

13.- Que diga el perito, si las medidas actuales a la importación de papa al país, hacen mitigable la introducción del producto al país.

Respuesta.

Sí. Las medidas que considera el Acuerdo de Mitigación son suficientes y adecuadas para mitigar el riesgo de introducción y propagación de plagas derivadas de la importación de papa fresca a México, SIEMPRE Y CUANDO exista un plan de trabajo específico con la autoridad responsable de cada país que pretenda exportar a nuestro país y que determine los detalles del cumplimiento de las medidas fitosanitarias o medidas adicionales que pudieran ser necesarias, como es el caso de los Estados Unidos de América, en donde se tomaron las medidas aplicables a las importaciones originarias de ese país y que fueron determinadas por científicos reconocidos internacionalmente y organismos regulatorios de protección a las plantas.

17. Que diga el perito si para valorar el riesgo asociado a la importación de tubérculo de papa a territorio nacional, proveniente de los Estados Unidos de América, deben de valorarse sólo las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo).

Respuesta:

El caso de las importaciones de papa fresca para consumo o procesamiento originaria de los Estados Unidos debe atenderse como caso único debido a que es el único país que ha firmado un plan de trabajo específico con México para exportar papa fresca. Tal es el caso, que el Acuerdo de Mitigación debe atenderse como el marco general pero las medidas específicas a cumplirse están contenidas en el Plan de Trabajo, ya que no todas las plagas del Acuerdo aplican para el caso de Estados Unidos, ni todos los tipos ni uso pretendido, como aquellas consideradas material genético (minitubérculos, microtubérculos, etc.). Adicionalmente, debe

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

consultarse el módulo de requisitos fitosanitarios para importación de la Sagarpa para conocer requisitos adicionales, como lo establecido en el documento denominado completo "Criterios específicos para movilización de papa fresca importada para industrialización" (Anexo 5). Con el ánimo de abundar en la explicación, abajo encontrará tabla de creación propia resaltando la diferencia de la aplicación de un plan de trabajo específico en el marco del Acuerdo de Mitigación: (recuadro).

Así, el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo), deriva del Acuerdo de Mitigación, y tiene por efecto determinar las condiciones particulares de la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América, esto es, el Plan de Trabajo constituye la norma especial relativa a la importación de tubérculo de papa proveniente los Estados Unidos de América. Así, entre el Acuerdo de Mitigación y el Plan de Trabajo existe una relación de norma general a norma especial, por lo que es el Plan de Trabajo el que debe de revisarse si se trata de valorar la situación de la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América. Para corroborar lo anterior basta con acudir a lo dispuesto en el Acuerdo de Mitigación que señala lo siguiente:

ARTÍCULO 3.- Cuando se compruebe que el tubérculo de papa regulado en este Acuerdo no cumple con las medidas fitosanitarias respectivas conforme a lo establecido en su Capítulo II del presente Acuerdo y en el plan de trabajo correspondiente que se publicará en la página Institucional para consulta del público, la Secretaría ordenará su retorno o destrucción a costa del propietario o importador.

ARTÍCULO 6.- Cualquier solicitud de acceso al territorio de los Estados Unidos Mexicanos de plantas de la papa y sus partes, micro tubérculos, mini tubérculos, plántulas in vitro, semilla botánica, semilla tubérculo de papa, las medidas fitosanitarias se establecerán con base en el Análisis de Riesgo de Plagas que realice la Secretaría conforme a lo dispuesto en el Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal.

Para el caso anterior, la Secretaría podrá establecer planes de trabajo específicos con las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria del país de que se trate.

j) Plan de Trabajo

Las especificaciones para el cumplimiento de estas medidas fitosanitarias, incluyendo la lista de plagas cuarentenarias específicas, tomadas del Artículo 2 de este Acuerdo, se establecerán en un Plan de Trabajo suscrito entre la Secretaría a través del SENASICA y la ONPF.

Como se observa los Planes de Trabajo se establecerán para determinar las medidas de protección fitosanitarias específicas con cada país, lo que es lógico, pues no en todos los países existen las mismas plagas, y no todas las plagas se

mitigan con las mismas medidas. Lo que se robustece en los términos del Plan de Trabajo, pues de su texto se aprecia que "...su propósito es describir los requisitos fitosanitarios y los procedimientos establecidos por el Departamento de Agricultura Animal y Vegetal Servicio de Inspección Sanitaria Agropecuaria (APHIS) y el SENASICA, Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV) para la exportación de papa frescas para consumo o procesamiento de los EE.UU. a México más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros..."

20.- Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante plan de trabajo) son eficaces para mitigar el riesgo asociado a plagas que pudieran contenerse en el tubérculo de papa de los Estados Unidos de América y cuya importación se pretende realizar a cualquier punto de los Estados Unidos Mexicanos.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Respuesta.

Sí. Las medidas de mitigación son adecuadas con base en la información científica obtenida para el caso de específico por la NAPPO. Así, en mi opinión, las medidas contenidas en ambos instrumentos son acordes con la normatividad internacional y garantizan un nivel adecuado de protección. Lo anterior con base en que el diseño de ambas regulaciones está soportado en bases técnicas y científicas y fue tomada en cuenta la opinión de expertos.

Finalmente, cabe señalar que el destino final de las papas frescas para consumo o procesamiento originarias de los Estados Unidos solo pueden ser ciudades con una población mayor de 100,000 habitantes o a una planta de procesamiento autorizada y no a cualquier punto del país como lo estipula la pregunta. Este comentario aplica para las demás preguntas que se refieran a "importaciones a cualquier punto de los Estados Unidos Mexicanos.

26. Que diga el perito si la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América a la franja fronteriza de 26 kilómetros desde 2003 a la fecha, ha significado riesgo alguno de propagación de plagas asociadas a dicho tubérculo.

Respuesta:

La aplicación de las medidas de mitigación de riesgo en las papas frescas que se importan a la franja fronteriza han disminuido el riesgo de propagación de plagas y enfermedades asociadas a la importación del tubérculo de los Estados Unidos, aun cuando han sido detectadas plagas de interés cuarentenario en análisis a muestras tomadas en frontera. Sin embargo, la autoridad no reporta brotes o el establecimiento de plagas asociadas a la importación a franja fronteriza, de acuerdo con la respuesta a través del IFAI a la solicitud de información respectiva: (recuadro)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

27. Que diga el perito si considera que las medidas de mitigación establecidas para la importación de papas frescas para consumo a la franja fronteriza han sido eficaces para evitar un brote de plagas en territorio nacional.

Respuesta.

Sí. En mi opinión han sido eficaces al no reportar la Sagarpa en 10 años de importación a esa zona papa fresca para consumo ningún brote o el establecimiento de plaga asociadas a la papa fresca importada en cultivos nacionales.

32. Que diga el perito, si considera que alcanzar el nivel adecuado de protección fitosanitaria implica la ausencia de riesgo.

Respuesta.

Está considerado que aun estableciendo medidas fitosanitarias que garanticen un nivel adecuado de protección, en todo momento se asume un riesgo al sostener intercambio comercial de productos vegetales, por lo que la ausencia total de riesgo es inexistente, aun cumpliendo con los requisitos establecidos por los países. Se hace referencia a Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias no. 1 de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria "Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional", en relativo al apartado "principios", inciso 1.3 "Riesgo Manejado. Las partes contratantes deberían aplicar medidas fitosanitarias basándose en una política de riesgo manejado, que reconozca que siempre existe riesgo de dispersión e introducción de plagas cuando se importan plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentarios…"

33. Que diga el perito si la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América más allá de la franja fronteriza de 26 kilómetros, efectuada al amparo del Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo) significó riesgo alguno de propagación de plagas asociadas a dicho tubérculo.

Respuesta:

No. Los riesgos han sido mitigados. A la fecha no es de mi conocimiento algún reporte de detección de plagas o brotes en cultivos fuera de la franja fronteriza derivados de la importación de papa al amparo del Acuerdo de Mitigación y el Plan de Trabajo con los Estados Unidos.

CUESTIONARIO PROPUESTO POR LA QUEJOSA

5.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir con los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.

Respuesta.

Cualquier país incluyendo el nuestro, está sujeto a un riesgo para la agricultura en caso de importar productos vegetales o animales sin dar cumplimiento a las restricciones sanitarias establecidas por los países importadores. Se hace referencia a Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias no. 1 de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria "Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional", en relativo al apartado "Principios", inciso 1.3 "Riesgo Manejado. Las partes contratantes deberían aplicar medidas fitosanitarias basándose en una política de riesgo manejado, que reconozca que siempre existe riesgo de dispersión e introducción de plagas cuando se importen plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados…"

Es importante destacar que el actual protocolo exigido para la importación de papa fresca originaria de Estados Unidos de América tiene el suficiente soporte científico, derivado entre otros de la NAPPO para minimizar riesgos de importación de plagas que afecten cultivos entre otros de la NAPPO para minimizar riesgos de importación de plaga que afecten cultivos nacionales. Por lo anterior, el riesgo mayor se generaría sui se importaran papas de contrabando, lo cual se incentiva con una prohibición total de las importaciones.

16.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen evidencias de detecciones de plagas cuarentenarias en las importaciones de papa de Estados Unidos a la franja fronteriza norte de México.

Respuesta.

Las evidencia de detección o rechazos de cualquier producto agropecuario quedan asentados en los registros del país importador y en su caso, del país exportador. De tal forma que deben existir evidencias documentales o registro similares a aquellos que se mostraron en la respuesta de la pregunta anterior y que hacen referencia a los rechazos de productos agropecuarios mexicanos exportados, como se mencionó, no rebasan el 2%.

Por otra lado, con relación a las detecciones de plagas reportadas en los embarques de papa inspeccionados previo a su importación de los Estados Unidos, resulta valioso observar los números después del resultado del panel de expertos de NAPPO y aplicando los criterios de riesgo y mitigación de los expertos:

Desde el inicio del programa bajo el protocolo de importación de papa fresca de Estados Unidos en 2003 y hasta noviembre del 2011, Senasica-Sagarpa notificaron alrededor de 809 detecciones de plagas en la frontera. (recuadro)

Si se considera que solo seis plagas identificadas por el panel de NAPPO son clasificadas como de interés cuarentenario, se reduce el número de manera automática a 471 detecciones.

De ese número (471), 364 corresponden al nematodo agallador de la papa (Meloidogyne chitwoodi), plagas presentes en México y de la cual la NOM-040-FITO permite la movilización libremente en el país con requisitos mínimos (papa lavada o cepillada y declaración de que solo es para consumo).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

De acuerdo con las medidas de mitigación establecidas en el protocolo de importación del 2014, México permite el mismo mecanismo al producto de Estados Unidos para le nematodo agallador de la papa, lo cual eliminaría la relevancia de 346 detecciones (debe considerarse también que el número de detecciones de esta plaga se han reducido de 92 en el año 2003, a solo 11 en el 2011).

Eliminando el nematodo agallador de la papa, solo 125 detecciones de plagas deben ser consideradas del 2003 al 2011 y no 810 como se reporta. Pudrición anular de la papa (Clavibacter michiganensis) ha sido detectada en 124 ocasiones y Ditylenchus destructor en un ocasión. Esto es, un promedio de 14 plagas por año.

Del 2007 al 2011, se reportaron 52 detecciones de pudrición anular de la papa, solo 10 en 2011 y tres en el 2010.
Las importaciones de papa fresca de los Estados Unidos han aumentado sensiblemente desde el año 2003 cuando se importaron 21,000 toneladas. En el año 2011 se importaron 73,400 toneladas, lo que representa un incremento del 250% aproximadamente.

Lo anterior significa que las condiciones fitosanitarias de la papa han mejorado sustancialmente a medida que las importaciones se incrementen.

39. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si las medidas que considera el Acuerdo de Mitigación son suficientes y adecuadas para mitigar el riesgo de propagación de plagas derivado de la importación de papa fresca a México.

Respuesta.

Sí. Las medidas que considera el Acuerdo de Mitigación son suficientes y adecuadas para mitigar el riesgo de introducción y propagación de plagas derivadas de la importación de papa fresca a México, SIEMPRE Y CUANDO exista un plan de trabajo específico con la autoridad responsable de cada país que pretenda exportar a nuestro país y que determine los detalles del cumplimiento de las medidas fitosanitarias o medidas adicionales que pudieran ser necesarias, como es el caso de Estados Unidos de América, en donde se tomaron las medidas aplicables a las importaciones originarias de ese país y que fueron determinadas por científicos reconocidos internacionalmente. Esos científicos emitieron sus consideraciones y llegaron a acuerdos basados en el conocimiento y la información disponible; cualquier opinión científica en contra de la opinión de esos científicos, será simplemente una opinión divergente, que de ninguna manera resta base científica a la emitida por un panel neutral de científicos creado para tal efecto.

Refieren además, que de lo anterior se observa que las medidas que consideran los actos reclamados son suficientes y adecuadas para mitigar el riesgo de introducción y propagación de plagas derivadas de la importación de papa fresca a México y que en esa medida fueron emitidas en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Señalan, que los actos reclamados regulan las medidas de seguridad que evitan el riesgo que puede ocasionar la importación de papa fresca proveniente de Estados Unidos de América y que de introducirse no podría generar riesgo de dispersión de plagas en atención a las medidas de seguridad aplicadas, pues los actos reclamados no permiten una libre internación de papa a territorio nacional, por tanto, aducen, no puede considerarse un riesgo de introducción.

Indican, también, que los actos reclamados establecen un cúmulo de medidas fitosanitarias que deben ser cumplidas por los interesados, las cuales están sujetas a un régimen de certificación, verificación e inspección, lo cual integra un sistema global que da como resultado la mitigación del riesgo asociado, lo anterior, señalan, se justifica con el acuerdo de mitigación, el plan de trabajo operacional, los criterios específicos y la hoja de requisitos clave 2064-124-4525-USA-USA, agregan, que es necesario que previamente se obtenga el certificado sanitario, de conformidad con dichos documentos, y del artículo 24 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y la NIMF 11, sólo se expide si el tubérculo de papa, luego del análisis de laboratorio se encuentra libre de plagas.

Refiere, que el certificado fitosanitario constituye una garantía de que no será importada a territorio nacional la papa si ésta se encuentra contaminada con plagas, pues de tener plagas, simplemente no se le otorgará el certificado sanitario.

Señalan, además, que el requisito relativo al certificado fitosanitario constituye una garantía de que no se introducirá a territorio nacional papa que esté infectada con pagas, así como los requisitos adicionales como el lavado y cepillado de la papa y la utilización de inhibidores de germinación.

***Lo anterior es infundado**, toda vez que, como ya quedó establecido en párrafos precedentes, las medidas establecidas en el Acuerdo de Mitigación de Plagas son ineficaces para mitigar el riesgo de dispersión de plagas provenientes del extranjero.*

Además, el certificado fitosanitario de importación no constituye una garantía que la papa que se importe de Estados Unidos a nuestro país no esté infestada de plagas, pues la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene un registro de 944 (novecientos cuarenta y cuatro) embarques contaminados aun cuando dichos embarques obtuvieron dicho certificado sanitario.

Pues si bien el Acuerdo de mitigación y la hoja de requisitos establecen que se requiere de un diagnóstico de laboratorio para la importación de papa, conforme a lo señalado en el oficio número B00.01.01.02.03/06476, en el numeral 1, segundo párrafo, se establece que los embarques permanecerán en el punto de ingreso hasta que se obtenga el resultado de diagnóstico para nematodos reglamentados con lo cual se permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de laboratorio para virus, bacterias, hongos, fitoplasma, insectos y demás plagas cuarentenarias.

Ello se debe a que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(SAGARPA) permite el ingreso de los embarques de papa antes de que se obtenga el resultado de las pruebas de laboratorio, ya que si bien el acuerdo de mitigación y la hoja de requisitos establecen que se requiere de un diagnóstico de laboratorio para la importación de papa conforme a lo señalado en el Oficio No. B00.01.01.02.03/06476, en su numeral 1, segundo párrafo, se establece que los embarques permanecerán en el punto de ingreso hasta que se obtenga el resultado de diagnóstico para nematodos reglamentados con lo cual se permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de laboratorio para virus, bacterias, hongos, fitoplasmas, insectos y demás plagas cuarentenarias.

Lo anterior tiene sustento, pues en los envíos de papa a la franja fronteriza de México que ha hecho Estados Unidos de Norteamérica, se han detectado 944 (novecientos cuarenta y cuatro) de plagas a pesar de que los tubérculos, en teoría y como lo señala la autoridad responsable, dichos embarques obtuvieron dicho certificado sanitario. Dicha información se fundamenta en el aviso por el que se dio a conocer el proyecto del acuerdo en el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos durante el periodo 2003-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil doce por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; tal como se advierte, en lo conducente, de la siguiente transcripción:

"DOF:20/11/2012

AVISO por el que se da a conocer el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.

(…)

Que en el caso de las importaciones de tubérculos de papa de Estados Unidos de América a la franja fronteriza norte de México, durante el periodo 2003-2012, se han detectado 944 embarques contaminados con las plagas cuarentenarias para México siguientes: Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, Clavibacter michiganensis subs. sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Ralstonia solanacearum. Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados, fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de Estados Unidos para cumplir con el protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos de América a México, suscrito entre ambos países en el año 2003, el cual establece…" (El subrayado es propio).

Asimismo, tiene su apoyo en las respuestas que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en la preguntas marcadas como siete, trece, veinte, veintiséis, veintisiete, treinta y dos, y treinta y tres, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por las terceros interesadas Operadora La Sierra Sociedad Anónima

de Capital Variable y Operadora Reynosa, Sociedad Anónima de Capital Variable, que dicen:

7.- Que diga el perito, si una vez que un embarque de papa fresca ha sido revisado por personal de Sagarpa, obteniendo un Certificado Fitosanitario de importación, si dicho embarque pone en peligro la naturaleza del país (in dubio pronatura).

Respuesta.- Un embarque que ha sido revisado por la SAGARPA, obteniendo un certificado fitosanitario de importación, sí puede representar un riesgo para el país. Existen decenas de embarques de papa fresca de Estados Unidos que han sido revisados por al SAGARPA, obteniendo el certificado fitosanitario de importación y posteriormente la misma SAGARPA ha confirmado por pruebas de laboratorio que están infestados con plagas cuarentenarias.

Esto se debe a que la SAGARPA permite el ingreso de los embarques de papa antes de que se obtenga el resultado de las pruebas de laboratorio para bacterias, virus, y otras plagas cuarentenarias. la revisión que hace la SAGARPA en la frontera es sólo un examen visual que no permite asegurar la ausencia de muchas plagas que no son detectables visualmente. (foja 8824)

13.- Que diga el perito, si las medidas actuales a la importación de papa al país, hacen mitigable la introducción del producto al país.

Respuesta.- Considero que las medidas establecidas en el Acuerdo de mitigación no mitigan el riesgo de las plagas cuarentenarias de la papa, ya que no son coincidentes con aquellas medidas fitosanitarias concluidas en el ARP como las apropiadas para mitigar el riesgo. No se ha mostrado evidencia técnica/científica de que las medidas del acuerdo de mitigación sean eficaces para mitigar el riesgo. (foja 8830).

17. Que diga el perito si para valorar el riesgo asociado a la importación de tubérculo de papa a territorio nacional, proveniente de los Estados Unidos de América, deben de valorarse sólo las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo).

Respuesta.- Para valorar el riesgo asociado a la importación de papa a territorio nacional deben considerarse las conclusiones del nivel de riesgo y las medidas fitosanitarias del ARP realizado conforme a las normas internacionales pertinentes, ya que son las que se determinaron como apropiadas para lograr el nivel adecuado de protección de México, con base en información técnica y científica como lo establece la LFSV y las normas y principios internacionales.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

A continuación se muestra la valoración del riesgo en la importación de tubérculo de papa a México, determinada en el ARP realizado por México.

2.4. CONCLUSIÓN DE LA ETAPA DE EVALUACIÓN DE RIESGO DE PLAGAS

El riesgo global se determinó examinando los resultados de las evaluaciones de la probabilidad de introducción, dispersión y las repercusiones económicas. Se identificaron 83 plagas cuarentenarias para México, éstas son: 24 virus, cinco fitoplasmas, tres bacterias, ocho hongos, 17 nematodos, 24 insectos y dos moluscos. De acuerdo con la categorización del riesgo, 63 de estas plagas son de riesgo alto, 18 de riesgo medio y dos de riesgo bajo.

Como resultado de lo anterior, se considera que el riesgo global asociado con las plagas cuarentenarias para México es inaceptable, por lo cual en la etapa siguiente se analizan las posibles medidas fitosanitarias que permitan reducir el riesgo a un nivel aceptable, cuando así sea el caso.

ETAPA 3. MANEJO DEL RIESGO DE PLAGAS

Se hace necesaria la aplicación de medidas de mitigación debido al nivel de riesgo asociado con la importación de tubérculo de papa, evaluado en las etapas previas. Asimismo, derivado de esta evaluación se identificó la necesidad de que estas medidas también sean aplicadas a las plagas asociadas al suelo, ya que no es posible eliminar la totalidad de este sustrato; además, el uso final de la papa podría no estar limitado al consumo, debido a las prácticas culturales documentadas en las etapas previas de este Análisis de Riesgo de Plagas.

1.1. NIVEL DE RIESGO

Países como los de la Unión Europea, China, Corea del Sur, Australia, entre otros, prohíben la importación de papa al considerar que las medidas fitosanitarias existentes para minimizar el riesgo de introducción de plagas cuarentenarias, asociadas a este producto, no proporcionan el nivel adecuado de protección fitosanitaria, en apego al artículo cinco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio (OMC, 2004) (Directiva/29/CE; USDA, 2008; SASA, 2011).

1.2. INFORMACIÓN TÉCNICA NECESARIA

Las decisiones adoptadas en el manejo del riesgo están basadas en la información documentada en las etapas precedentes de este ARP.

1.3. ACEPTABILIDAD DEL RIESGO

La papa es una de las principales hortalizas que se producen en México; en el renglón alimenticio ocupa el 5° lugar, en cuanto a su consumo a nivel nacional. La papa es, por su valor nutritivo y energético, un alimento básico y necesario en la dieta de los mexicanos. Su cultivo y las diversas labores que involucra representa una gran importancia económica y social para 21,600 familias que dependen de su cultivo; alrededor de 8,700 productores están involucrados en la producción, la cual genera 17,500 empleos directos y 51,600 empleos indirectos con 6.9 millones de jornales/año, el valor de su producción es alrededor de 500 millones de dólares y

genera inversiones por un monto de 1,950 millones de dólares (CONPAPA, 2010).

El nivel general de riesgo documentado en la etapa de evaluación del riesgo, es inaceptable, por lo que se hace necesaria la identificación de medidas fitosanitarias que reduzcan los riesgos identificados. Lo anterior, debido a que la importación de tubérculos de papa tienen altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pueden poner en peligro alrededor de 55,645.63 hectáreas, que anualmente se siembran con este producto en territorio nacional y que tiene una producción aproximada de 1,536,617.37 toneladas al año, que generan un valor de 11,622,047.96 miles de pesos (SIAP, 2012), así como a la superficie sembrada en México de tomate (jitomate) que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 14,888,260 (miles de pesos); de chile que es de 148,764.387 hectáreas, con un valor de 13,225,239 (miles de pesos); de berenjena, 1,120.50 hectáreas, con valor de 382,919.84 (miles de pesos) y de tabaco 4,206 hectáreas con valor de 182,772 (miles de pesos). Todas las cifras referidas provienen del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA para los ciclos de producción del año 2010 (Disponibles en SIAP, 2012).

IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE OPCIONES APROPIADAS CON RESPECTO AL MANEJO DEL RIESGO

De acuerdo a los niveles de riesgo identificados para cada una de las plagas cuarentenarias resultado de este ARP se propone la aplicación de las medidas de mitigación de riesgo que se listan a continuación, para lograr el nivel apropiado de protección fitosanítaria.

a) Para plagas cuarentenarias de riesgo alto.

i. Los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias establecidas por la CIPF de la FAO, o, i. Los tubérculos deberán ser sometidos a un tratamiento de irradiación a la dosis que demuestre ser efectiva para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias.

Para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitwoodi y PVYn, reglamentadas por los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para el tubérculo de papa de origen nacional.

b).- Para plagas cuarentenarias de riesgo medio.

i.- Los tubérculos de papa deberán ser producidos a partir de semilla certificada.

ii.- Se deberán realizar muestreo, diagnóstico e inspección del cultivo y producto para constatar que se encuentra libre de estas plagas cuarentenarias.

iii.- Los tubérculos deberán ser lavados en origen y ser importados sin suelo.

iv.- Las instalaciones para realizar el lavado y embalaje de los tubérculos deberán ser aprobadas por la Secretaría.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

v.- Los envíos deberán estar acompañados de un Certificado Fitosanitario que indique que se encuentran libres de las plagas cuarentenarias de este nivel de riesgo.

c).- Plagas cuarentenarias de riesgo bajo.

Los envíos deberán estar acompañados de un Certificado Fitosanitario, emitido por el país de origen, que indique que se encuentran libres de las plagas cuarentenarias de este nivel de riesgo.

d).- Medidas generales.

Los envíos serán inspeccionados por personal de la Secretaría en el punto de entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.

20.- Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante plan de trabajo) son eficaces para mitigar el riesgo asociado a plagas que pudieran contenerse en el tubérculo de papa de los Estados Unidos de América y cuya importación se pretende realizar a cualquier punto de los Estados Unidos Mexicanos.

Respuesta.

Respuesta.- No se ha mostrado evidencia técnica/científica que demuestre la eficacia de las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo de mitigación.

Todas las medidas de manejo del riesgo de plagas deben estar técnicamente justificadas conforme al Artículo VII.2(a) de la CIPF.

La NIMF No. 14 establece que los requisitos mínimos para que una medida se considere como componente necesario de un enfoque de sistemas son que:

-se definida con claridad

-sea eficaz

-se exija oficialmente (obligatoria)

-pueda monitorearse y controlarse por la ONPF responsable.

En negritas y subrayado se señalan los requisitos establecidos por la NIMF No. 14 que en opinión del perito que suscribe no son cumplidas por las medidas fitosanitarias determinadas por el Acuerdo de Mitigación.

Para las medidas fitosanitarias del Acuerdo de Mitigación, que el SENASICA refiere como un enfoque de sistemas, no se ha exhibido la evidencia científica que demuestra su eficacia contra las 83 plagas cuarentenarias identificadas en el ARP y el propio Acuerdo de Mitigación, así como tampoco los mecanismos que utilizaría el SENASICA para controlar que la papa no sea extraída de las bolsas de 9.00 Kg para su venta, no salga de las poblaciones mayores de 100,000 habitantes o de las instalaciones de procesamiento.

La misma NIMF No. 14, menciona que el desarrollo de un enfoque de sistemas comprende:

• determinar, a partir efe un ARP, la identidad del riesgo de plagas y la descripción de la vía

-identificar dónde y cuándo se llevan a cabo las medidas de manejo o puedan aplicarse (puntos de control)

-distinguir entre las medidas que son esenciales para el sistema y otros factores o condiciones

-identificar las medidas independientes y dependientes y las opciones para compensarla incertidumbre

-evaluar la eficacia individual e integrada de las medidas que son esenciales para el sistema

-evaluarla viabilidad y las restricciones al comercio

-consulta

-aplicar utilizando documentación e informes

-examinar y modificar cuando sea necesario.

Para el caso de las medidas contenidas en el Acuerdo de mitigación no se ha mostrado la evidencia técnica/científica que las justifique y no se ha evaluado su eficacia individual e integrada antes de emitirlas.

26. Que diga el perito si la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América a la franja fronteriza de 26 kilómetros desde 2003 a la fecha, ha significado riesgo alguno de propagación de plagas asociadas a dicho tubérculo.

Respuesta:

Respuesta.- En el caso de la importación de tubérculo de papa a la franja fronteriza norte el riesgo fitosanitario se ha mitigado por las condiciones propias de dicha área, su limitación geográfica, clima y las medidas fitosanitarias establecidas en la regulación mexicana. Siendo otras actividades productivas, diferentes a la agricultura, las principales en la franja fronteriza, ha contribuido a que no se establezcan las plagas cuarentenarias, situación que sería muy diferente en áreas agrícolas del interior del país que cuentan con las condiciones necesarias para el establecimiento de las plagas cuarentenarias, y en muchos casos, probablemente, potenciar su daño.

En 2009 se publicó en la revista Virology Journal vol 6:48, el primer reporte de la presencia del Virus Y de la Papa variante necrótico en México. En diferentes publicaciones científicas (Se adjuntan al presente como Anexo 1). Este virus no había sido detectada en México pero si en EUA y Canadá. En múltiples ocasiones se detectaron embarques de papa comercial infectados con el virus Y necrótico, que como se especifica en el ARP tienen el riesgo de ser desviados a siembra y llevar el virus a los campos de cultivo mexicanos, por lo que estos tubérculos son un riesgo para la introducción de la plaga y el posible origen de los brotes detectados en 2009.

27. Que diga el perito si considera que las medidas de mitigación establecidas para la importación de papas frescas para consumo a la franja fronteriza han sido eficaces para evitar un brote de plagas en territorio nacional.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Respuesta. No, como ha mencionado en la respuesta anterior, las condiciones propias de la zona fronteriza norte y las medidas fitosanitarias aplicables, hasta ahora han permitido mitigar el riesgo de introducción de plagas, situación que sería muy diferente si la papa llegara al interior del país donde existen zonas con condiciones diferentes que tienen actividades agrícolas importantes y un ambiente propicio para la proliferación de plagas.

32. Que diga el perito, si considera que alcanzar el nivel adecuado de protección fitosanitaria implica la ausencia de riesgo.

Respuesta. Basado en que el riesgo siempre existe, a menos que un ARP apropiado demuestre lo contrario, a continuación anoto elementos que establecen la OMC, la LFSV, la CIPF/FAO, que deben tomarse en cuenta para identificar el riesgo y determinar las medidas fitosanitarias necesarias para lograr el nivel adecuado de protección. (…)

33. Que diga el perito si la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América más allá de la franja fronteriza de 26 kilómetros, efectuada al amparo del Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) y en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo) significó riesgo alguno de propagación de plagas asociadas a dicho tubérculo.
Respuesta: Sí significó riesgo para México la importación de papa efectuada al amparo del Acuerdo de mitigación, ya que se confirmó la presencia de plagas cuarentenarias en los embarques que ingresaron a México.

Estas detecciones de plagas cuarentenarias en la papa que entró a México demuestran la ineficacia de las medidas establecidas en el Acuerdo para mitigar el riesgo.

Los resultados de laboratorio realizados sobre las muestras de papas frescas importadas bajo el Acuerdo de mitigación que confirman la presencia de plagas cuarentenarias en los embarques importados durante ese periodo, realizados por los laboratorios aprobados y por el propio SENASICA fueron ofrecidos como pruebas por la parte quejosa, de tal manera que se encuentran relacionados en el expediente.

Asimismo, con las respuestas de las preguntas marcadas como siete, trece, diecisiete, veinte, veintiséis, veintisiete, treinta y dos y treinta y tres, dadas por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en el dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario propuesto por los terceros perjudicados Operadora La Sierra y Operadora de Reynosa, Sociedad Anónima de Capital Variable, que dicen:

7. Que diga el perito, si una vez que un embarque de papa fresca ha sido revisado por personal de Sagarpa, obteniendo un Certificado Fitosanitario de importación, si dicho embarque pone en peligro la naturaleza del país (in dubio pro natura).

Respuesta al punto 7.

Sí puede representar un riesgo para el país, aún de que un embarque ha sido revisado por personal de la SAGARPA y se le otorgue el certificado fitosanitario de importación, la inspección que se realiza en la frontera es un examen visual del producto y las plagas asociadas a los tubérculos de papa como bacterias, virus, y otras plagas cuarentenarias son imperceptibles a la vista. Para su detección se requiere de pruebas de laboratorio.

Por otro lado, no se inspecciona el 100% del tubérculo en los cargamentos de papa, la inspección se realiza con base en una muestra que se toma del embarque. Las muestras se envían a un laboratorio para ser analizadas y en numerosos cargamentos de papa fresca de Estados Unidos, las muestras han resultado positivas a la detección de plagas cuarentenarias. La mayoría de estos embarques contaron en su momento con el Certificado Fitosanitario de Importación. (foja 9847)

13.- Que diga el perito, si las medidas actuales a la importación de papa al país, hacen mitigable la introducción del producto al país.

Respuesta al punto 13.

La pregunta es confusa, sin embargo trataré de contestarla según la entiendo.

Considerando que el Análisis de Riesgo de Plagas está basado en ciencia y todavía las evidencias y sus fuentes de consulta han quedado documentadas en el estudio, las medidas de mitigación específicamente por nivel de riesgo de las plagas cuarentenarias identificadas y expresadas objetivamente en las conclusiones del mismo, cuentan con la justificación técnica necesaria para ser aplicadas como las apropiadas para lograr un nivel adecuado de protección.

Con base en lo anterior y dado que las medidas establecidas en el Acuerdo de mitigación no coinciden con las medidas establecidas en el Análisis de Riesgo de Plagas, y tampoco conozco la evidencia científica de que las medidas del Acuerdo de mitigación sean eficaces para mitigar el riesgo, considero que no mitigan el riesgo de introducción de las plagas cuarentenarias de la papa.

17. Que diga el perito si para valorar el riesgo asociado a la importación de tubérculo de papa a territorio nacional, proveniente de los Estados Unidos de América, deben de valorarse sólo las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo).

Respuesta al punto 17.

El riesgo asociado a la importación de papa se valoró en el Análisis de Riesgo de Plagas realizado por la SAGARPA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

como sustento para establecer las medidas fitosanitarias apropiadas para su mitigación. Como se ha mencionado previamente, el Análisis de Riesgo de Plagas identifica los riesgos y las medidas fitosanitarias apropiadas para mitigarlos y lograr el nivel adecuado de protección.

20. Que diga el perito si las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo) son eficaces para mitigar el riesgo asociado a plagas que pudieran contenerse en el tubérculo de papa de los Estados Unidos de América y cuya importación se pretende realizar a cualquier punto de los Estados Unidos Mexicanos.
Respuesta al punto 20.

No tengo conocimiento de evidencia científica que demuestre la eficacia de las medidas de mitigación contenidas en el Acuerdo de mitigación. Como se ha mencionado previamente, las normas internacionales y nacionales marcan que todas las medidas de manejo del riesgo de plagas deben estar técnicamente justificadas. En el caso de las medidas del Acuerdo no tengo conocimiento de su justificación.

26. Que diga el perito si la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América a la franja fronteriza de 26 kilómetros desde 2003 a la fecha, ha significado riesgo alguno de propagación de plagas asociadas a dicho tubérculo.

Respuesta al punto 26.
Siempre existe un riesgo de propagación de plagas en el comercio internacional, por eso es importante aplicar las medidas fitosanitarias apropiadas para mitigar lo más posible ese riesgo y proteger la agricultura nacional.

27. Que diga el perito si considera que las medidas de mitigación establecidas para la importación de papas frescas para consumo a la franja fronteriza han sido eficaces para evitar un brote de plagas en territorio nacional.

Respuesta. No tengo conocimiento de algún brote de plagas en la franja fronteriza norte, tal vez las condiciones ambientales y actividades económicas muy características de esta zona, en conjunto con las medidas fitosanitarias aplicables, han permitido que no se presente algún brote de plagas.

32. Que diga el perito, si considera que alcanzar el nivel adecuado de protección fitosanitaria implica la ausencia de riesgo.

Respuesta. El nivel adecuado de protección fitosanitaria es el objetivo soberano de los países entendiendo que siempre existe un riesgo. Por ello es necesario evaluar y medir el riesgo para determinar las medida fitosanitarias apropiadas con base en evidencias científicas (Análisis de riesgo de Plagas), a fin

de mitigarlo hasta alcanzar el nivel adecuado de protección fitosanitaria.

33. Que diga el perito si la importación de tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de América más allá de la franja fronteriza de 26 kilómetros, efectuada al amparo del Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014 (en adelante Acuerdo de Mitigación) o bien las que se contienen en el Plan de Trabajo Operacional para la Exportación de Papas Frescas para Consumo o Procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de 26 kilómetros (en adelante Plan de Trabajo) significo riesgo alguno de propagación de plagas asociadas a dicho tubérculo.

Respuesta al punto 33.

De acuerdo a la información consultada, se detectaron plagas cuarentenarias en los embarques importados al amparo del Acuerdo de mitigación, por lo cual considero que si significo riesgo de propagación de plagas asociadas al tubérculo.

***Así también,** se apoya con las respuestas que dio el perito propuesto por la parte quejosa Gustavo Alberto Farías Treviño, en las preguntas marcadas como cinco, dieciséis y treinta y nueve, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dicen:*

5.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir con los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.

Respuesta.- Evidentemente existe un riesgo fitosanitario para la agricultura de México si se permite la importación de papa sin cumplir con los requisitos fitosanitarios adecuados para mitigar dicho riesgo. Estos requisitos fitosanitarios deben estar sustentados en evidencias científicas que respalden su efectividad para mitigar el riesgo fitosanitario en la importación. Más aun cuando la papa fresca importada podría ser utilizada para siembra, dadas las prácticas culturales de los productores en México y muchos países. En México se ha reconocido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo "SAGARPA), en el ARP que entre el 5 y 10% de la papa importada podría ser utilizada para siembra.

Si la papa importada no está sujeta a requisitos fitosanitarios adecuados podría llevar al campo diversas plagas que hoy no existen en México y que contaminaran los suelos y afectarían a la producción nacional de papa, jitomate, chile, berenjena, maíz, entre otros.

A mayor abundamiento, la propia SAGARPA identificó, en el análisis de riesgo de plagas la importación de papa, que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvío de uso de papa para consumo como semilla, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

buena parte de los productores. Una práctica regional común de algunos productores es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región u obtenerla de su cosecha del año anterior (Santiago y García, 1999; Quaim, 1998; Quaim, 1999). Se estima que el desvío oscila entre el 5% y 10% de la papa que existe en el mercado para consumo (ARP).

Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se han importado de Estados Unidos a un mínimo de 10,000 toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, llegaría a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros, en los cuales México es ampliamente competitivo. Esta situación podría disminuir la competividad de la horticultura mexicana; generando desempleo, disminución de ingresos y de divisas, desabasto y un consecuente incremento en el precio para el consumidor final.

Lo anterior, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa, si no se establecen los requisitos fitosanitarios adecuados y sustentados en evidencias científicas, tiene altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de 55,645.63 hectáreas, que anualmente se siembran con este producto en territorio nacional y que tiene una producción aproximada de 1,536,617.37 toneladas al año, que generan un valor de 11,622.047.96 miles de pesos (SIAP, 2012), así como a la superficie sembrada en México de tomate (jitomate) que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 14,888.260 (miles de pesos), de chile que es de 148,764.387 hectáreas con un valor de 13,225.239 (miles de pesos); de berenjena, 1,120.50 hectáreas, con valor de 382,919.84 (miles de pesos) y de tabaco 4,206 hectáreas con valor de 182,772 (miles de pesos). Todas las cifras referidas provienen del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA durante el año 2010 (foja 7536).

16.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen evidencias de detecciones de plagas cuarentenarias en las importaciones de papa de Estados Unidos a la franja fronteriza norte de México.

Respuesta. Sí, existen evidencias de detecciones de plagas cuarentenarias en las importaciones de papa de Estados Unidos a la franja fronteriza norte de México. Como se mencionó en la pregunta anterior, SAGARPA ha informado que se han registrado 944 embarques contaminados con plagas cuarentenarias, confirmados a través de pruebas de laboratorios aprobados por SAGARPA.

39. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si las medidas que considera el Acuerdo de Mitigación son suficientes y adecuadas para mitigar el riesgo de propagación de plagas derivado de la importación de papa fresca a México.

Respuesta. Con base en el análisis de riesgo de plagas realizado con apego a la normatividad internacional y nacional,

que evaluó la probabilidad de introducción, dispersión y las repercusiones económicas de 83 plagas cuarentenarias para México (24 virus, 5 fitoplasmas, 3 bacterias, 8 hongos, 17 nematodos, 24 insectos y 2 moluscos), de los cuales 63 son de riesgo alto, 18 de riesgo medio y 2 de riesgo bajo, se determinó que el riesgo es inaceptable y por lo tanto se definieron las medidas fitosanitarias adecuadas para mitigarlo, mismas que no fueron recogidas en el Acuerdo de mitigación, principalmente aquellas para plagas cuarentenarias de riesgo alto, por lo tanto las medidas establecidas en dicho Acuerdo no son suficientes y adecuadas para mitigar el riesgo de propagación de plagas, derivado de la importación de papa a México.

Una evidencia de estos son las detecciones de plagas cuarentenarias realizadas por los laboratorios aprobados y por el propio Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria en las importaciones de papa fresca que se realizaron de Estados Unidos durante el periodo que estuvo vigente el Acuerdo de mitigación. Se adjuntan los resultados de laboratorio que confirman la presencia de plagas cuarentenarias en los embarques importados durante ese periodo como anexo I.

No se conoce o no se ha exhibido la evidencia científica con la que se arribó a las medidas incluidas en el Acuerdo de Mitigación.

En esas condiciones, se estima que las respuestas emitidas por el perito indirectamente validan los argumentos que esgrimen los peritos oficial y de la parte quejosa, a saber: que no es factible eliminar todo el suelo adherido al tubérculo y que no hay documento científico que determina que el lavado es una medida de mitigación.

En conclusión, se le otorga valor probatorio a las respuestas proporcionadas por el perito oficial y el propuesto por la parte quejosa y no al propuesto por los terceros interesados, pues las primeras se consideran motivadas y fundamentadas, además, atendiendo a la discrecionalidad con el que cuenta el suscrito para la valoración de los dictámenes periciales; a lo que se suma que el perito de los terceros interesados no es especialista en materia sobre la que efectúa su dictamen.

Ahora analizaremos las manifestaciones que en vía de alegatos expuso el tercero interesado Vidimport Monterrey.

Señala, que los actos reclamados implican la violación de los derechos humanos de legalidad; alimentación, medio ambiente y libertad de trabajo.

Aduce, que deben desestimarse los argumentos relativos a que los actos reclamados violan los derechos humanos de legalidad porque no existe interés legítimo de los quejosos al no pertenecer a un grupo de colectividad que resientan de manera particular las violaciones alegadas, pues en caso de que se actualizara tal violación afectaría a quienes están obligadas a su cumplimiento, entre ellos a Vidimport Monterrey.

***No le asiste razón al tercero interesado**, toda vez que los actos reclamados tienen una aplicación indirecta respecto a*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

los agricultores mexicanos (quejosos), dado que si el acuerdo de mitigación y su plan de trabajo son insuficientes para mitigar el riesgo de dispersión de plagas, los directamente afectados serían los agricultores quejosos, pues como ya se dijo en párrafos precedentes, los quejosos se dedican a producir papa fresca en la región norte del estado de Sinaloa, y si eso llegase a ocurrir perderían sus cosechas, de ahí que se advierta que, contrario a lo que aduce el tercero interesado, los quejosos tienen interés legítimo.

Tiene aplicación al caso concreto la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Semanario Judicial de la Federación en la página 149, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Décima Época, de rubro y texto siguiente:

*"**LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO**. Tratándose de interés legítimo, se entenderá que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurran en forma incondicionada, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación, lo que sucede cuando se constata la afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante de la parte quejosa con la mera entrada en vigor de la ley, es decir, una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico al quejoso. Conforme a esta definición de interés legítimo, los quejosos no deben ser destinatarios directos de la ley impugnada, sino que es suficiente que sean terceros que resientan una afectación incondicionada, pues se requiere un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley. Por tanto, las normas autoaplicativas, en el contexto del interés legítimo, sí requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos: a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; **b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante.** En caso contrario, cuando se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno*

de estos escenarios de afectación, las normas serán heteroaplicativas."

Refiere, que los quejosos no demostraron que puede existir riesgo a la salud humana como resultado del consumo de algún tipo de microorganismo que afecte a las papas.

***Dicho argumento es ineficaz**, toda vez que el riesgo a la salud humana quedó demostrado desde el momento en que las autoridades responsables violaron sus obligaciones consistentes en respetar, proteger y realizar el derecho a la salud, esto es, les correspondía demostrar, tras un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles que las medidas de mitigación expuestas en el acuerdo de mitigación, estuviesen debidamente justificadas.*

Lo anterior es así, pues al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados: la obligación de respetar, proteger y cumplir, a su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover; la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud; la obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12 de las Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Derechos Humanos. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud. (Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Derechos Humanos).

Lo que en la especie las autoridades responsables no cumplieron, pues de la certificación a cargo del notario público ciento cincuenta y tres (153) licenciado Sergio Armenta Sarmiento, en las que hizo constar que acudió a un supermercado en donde observó anaqueles o estantes ofertando al público en general papas russet a granel de origen norteamericano; y que varias unidades de ese producto comestible presentan mal estado, apreciándose maltratadas o mayugadas, y algunas partes de ellas en descomposición; lo anterior, tomando en consideración que el objetivo principal en el presente asunto es prevenir que surja el daño, lo anterior de conformidad con el principio de prevención ya expuesto en párrafos precedentes, el cual arroja la carga de la prueba a la autoridad responsable, esto es, correspondía a la Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) demostrar al ser su obligación, que los actos administrativos reclamados no generan un riesgo insostenible de dispersión de plagas, lo que no logró justificar.

***Aduce** que en cuanto al daño al medio ambiente y al trabajo, para que exista interés legítimo se debe demostrar que*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

la norma impugnada le confiere una afectación cierta y no hipotética.

***Lo anterior es infundado,** toda vez que si bien es cierto, la teoría tradicional de la procedencia del amparo exige que el daño sea causado, palpable y plenamente justificado; sin embargo, el suscrito considera que el presente juicio de amparo debe ser analizado bajo una perspectiva de estudio amplio, creativo y con gran sensibilidad social, humanista y sobre todo nacionalista al impactar los daños y los perjuicios generados por la norma impugnada en uno de los sectores estratégicos más importantes de nuestro país, a saber, los agricultores que producen un tubérculo que nutre a nuestro pueblo; es por ello que se aplicó el principio precautorio internacionalmente conocido como in dubio pro natura, que surge como respuesta ante la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actividades.*

De esta manera, si bien los actos reclamados establecen hipótesis normativas que no están llamados a actualizarse en su esfera jurídica como destinatarios de la norma, sus efectos o consecuencias sí se materializan en su perjuicio como terceros de manera inmediata y sin necesidad de un acto de aplicación específico. Situación que actualiza los supuestos de procedencia del juicio de amparo cuando se argumenta la violación a un derecho fundamental en atención a un interés legítimo establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justifica de la Nación en la tesis "LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO" que se transcribió anteriormente, toda vez que por la posición especial que los quejosos guardan frente al ordenamiento jurídico serán ellos quienes resentirán especialmente los efectos o consecuencias asociadas a los actos reclamados. Más aún cuando del estudio de los derechos fundamentales cuya violación se reclama, el daño se ocasiona con la simple vulneración de los mismos, lo cual sucede en distintos momentos en atención a los principios de respetar, proteger y realizar, con lo cual, el daño se genera desde el momento en que las autoridades establecen un sistema de mitigación que no cumple con los efectos para los que fue creado.

Por ello, se estima que es obligación constitucional analizar el acto reclamado para verificar si efectivamente es violatorio de los derechos humanos antes apuntados, pues el señalar que se requiere un daño debidamente probado para que pueda prosperar la acción constitucional o que ese daño deba estar plenamente justificado, conlleva a la afectación de los derechos humanos de la colectividad quejosa y de múltiples sujetos indirectos, como lo son sectores sociales y gran parte de la población nacional.

***Por otra parte**, aduce que existe un conflicto de derechos humanos, por un lado, el derecho al trabajo alegado por los productores de papa y por otro el derecho a la alimentación del resto de los mexicanos.*

Agrega, que el efecto del amparo que se solicita es impedir la importación de papa para consumo humano y limitar el abasto de ese tubérculo a todos los mexicanos, con ello

obliga a todos los mexicanos a consumir papas nacionales, las cuales representan precios exorbitantemente superiores a los precios de las papas importadas.

Señala que en la práctica el otorgamiento del amparo solicitado da lugar a una situación de mercado monopólico en perjuicio de la población de más bajos recursos, y en contravención de lo establecido en el artículo 28 de la Constitución, por lo que no debe ser concedido.

***Lo anterior es infundado**, pues con la concesión del presente amparo no se pretende la obligación de consumir papa nacional, ni que se genere un monopolio, sino que se cumpla con los deberes de protección del suelo mexicano, ya que es muy probable que se diseminen plagas que actualmente no se encuentran en territorio nacional, como quedó establecido en párrafos precedentes, además que se verá afectada la producción de papa y otros cultivos y con ello si se generara un desabasto de dicho producto.*

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Cuestión que no forma parte de la Litis a resolver en este asunto y que además no demostraron los terceros interesados.

A lo que se suma que no existe monopolio alguno pues son miles de agricultores mexicanos los que producen papa y no solo una empresa que monopolice el mercado.

Finalmente, lo relativo al aspecto económico cabe señalar que no es parte de la litis, además que no se presentaron pruebas para justificarlo; por tanto, no son válidas las consideraciones de los peritos en ese aspecto, al ser ajenas a su materia de conocimiento.

Señalan los terceros que al respecto en el oficio COFEME/14/0576 de fecha seis de marzo de dos mil catorce, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) emitió un dictamen aprobatorio en favor de la medida impugnada en este juicio cuya copia certificada esta públicamente disponible en la página electrónica de esa dependencia, en dicho oficio, se pone de manifiesto que la producción de papa en México es limitada por lo que el consumo per capita era de lo más bajo a nivel internacional, que la reducción relativa de oferta de papa, se había traducido a un aumento de precios, que de mantenerse la prohibición de importar papa se acrecentaría el déficit de oferta y aumentaría más el precio del tubérculo.

***No le asiste la razón**, toda vez el dictamen emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, es un documento con las opiniones de los usuarios y las respuestas de la autoridad; además, que del dictamen del perito oficial Rubén Félix Gastélum, se advierte que al responder la pregunta cinco del cuestionario, manifestó que con base en los datos de producción que maneja el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) consideró que México no es deficitario en papa y que al día de hoy la producción de papa nacional es suficiente para satisfacer la demanda de la misma, por tanto, no existe sustento en lo que aduce el tercero relativo a que el deficit de oferta de la papa aumentaría el precio del tubérculo, pues como ya se dijo México es autosuficiente en ese producto.*

***Por otra parte,** indica el tercero que el Juez de Distrito debe realizar una ponderación especial en este caso, pues se*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

encuentra ante la colisión de dos derechos humanos el del trabajo y alimentación, por lo que debe realizar el test de proporcionalidad que refiere la tesis "INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALDIAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS" específicamente debe evaluar para cada derecho en pugas y a la luz de las dos medidas posiblemente aplicadas lo siguiente: fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Agrega, que para apoyar la proporcionalidad de un daño se debe considerar que los quejosos alegan que el acuerdo reclamado puede generar daños irreparables a la agricultura mexicana, al permitir la entrada de papa fresca proveniente de Estados Unidos de Norteamérica que se utiliza como semilla, lo que lleva a considerar la probabilidad de que se extiendan plagas existentes en ese país.

***Lo anterior es infundado**, pues en el presente asunto, el suscrito no advierte la colisión de dos derechos humanos, esto es el de trabajo y el de alimentación, pues en cuanto al derecho al trabajo, solo existe un alto riesgo de la pérdida de empleos de los agricultores, los jornaleros, los trabajadores de las centrales de abasto, y además, de negarse el amparo se generaría una crisis alimentaria, pues como ya se vio, el Acuerdo reclamado, el plan de trabajo y las medidas fitosanitarias implementadas son ineficaces para mitigar el riesgo de dispersión de plagas; de ahí que el suscrito considere que, el garantizar la seguridad alimentaria actual y futura, está por encima del derecho al trabajo de los importadores que, dicho sea de paso, pueden importar otros productos, de conformidad con lo que aquí se planteó.*

***DÉCIMO.** En el cuarto concepto de violación aducen, que el acuerdo de mitigación fue emitido sin establecer el fundamento o razonamientos lógicos-jurídicos para apartarse de la opinión emitida por el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), por lo que viola el derecho fundamental de legalidad previsto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), al emitir el Acuerdo de mitigación, fue omiso en señalar los fundamentos legales y motivar las razones por las cuales no considera la opinión del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), para emitir las medidas de mitigación de riesgo a la importación de plagas, a pesar que dicha opinión fue solicitada por la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), conforme al oficio B00.0I.0I.02.03/01424.*

Señalan, que la participación en el presente caso del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), se deriva a la propia consulta que le planteó la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en el referido oficio y en cumplimiento a las funciones que le atribuye el artículo 16 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, para que pronunciara su opinión sobre los

comentarios de las partes interesadas al Segundo Proyecto de Acuerdo de Mitigación.

Agregan, que la citada opinión fue emitida el diecisiete de febrero de dos mil catorce y señalan que las medidas adoptadas por el Segundo Proyecto del Acuerdo no cuentan con base científica que las sustente, que la información enviada por Estados Unidos no constituye evidencia científica y que se deberán tomar en consideración las medidas establecidas en el Análisis de Riesgo de Plagas.

Refieren, que del documento denominado "compilación de comentarios recibidos durante la consulta pública del AVISO", anexo único y parte integrante de la minuta expedida por el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), se aprecia que los documentos enviados por la USDA-APHIS, no tienen sustento científico.

Agregan, que del documento de referencia se puede apreciar que dicho consejo valoró los documentos enviados por USDA y con base en los cuales las Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), resolvió modificar el primer proyecto de acuerdo y emitir el segundo proyecto de acuerdo; análisis que se desprende de la revisión de los comentarios aportados por las partes sobre el contenido del artículo 8 del acuerdo de mitigación.

Arguyen, que la ilegalidad que reclaman radica en la omisión de valoración a la opinión técnica y científica del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), misma que se hace patente de la falta de razonamientos, motivos o fundamentos en el cuerpo del acuerdo de mitigación que permita conocer de entrada si la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), valoró dichos comentarios y de qué manera fueron valorados los mismos.

Dicen, que si bien las opiniones del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), no son obligatorias de seguimiento para la emisión de acuerdos generales en materia de sanidad vegetal, al constituir éstos las opiniones sobre aspectos científicos emitidos por el propio organismo nacional de consulta sobre la evidencia científica existente, constituyen un parámetro para la autoridad y una base sobre el cual emitir dichas actos generales.

Aducen, que si bien la autoridad responsable no está obligada a seguir la opinión del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), sí se encuentra obligada a fundar y motivar las razones por las cuales consideró que las conclusiones de dicho organismo carecían de relevancia o por las cuales consideró que debía apartarse de ellas.

Agregan, que de considerarse lo contrario se volverían nugatorios los objetivos y finalidad que persigue la Ley Federal de Sanidad Vegetal, al haber creado dicho consejo, así como en letra muerta sus disposiciones.

Señalan, que en el caso concreto, la autoridad responsable para cumplir con el objetivo de dar a conocer al gobernado el porqué de su actuar debió dar a conocer si valoró la opinión del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(CONACOFI), en primer lugar y en segundo lugar conocer las razones y motivaciones por las cuales consideró la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que las conclusiones de dicho consejo no resultan aplicables en el caso en concreto. (FOJAS 123 a 131).

El concepto de violación sintetizado ***es fundado.***

Para evidenciar lo anterior, cabe señalar que a foja 1419 tomo I, del juicio de amparo se advierte que el Grupo Técnico del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), en reunión de trabajo celebrada a las diez horas del diecisiete de febrero de dos mil catorce, concluyó lo siguiente:

"En Montecillo, Texcoco, Estado de México, siendo las 10:00 horas del día 17 de febrero de 2014, se llevó a cabo la Reunión de trabajo del Grupo Técnico del CONCOFI en la Unidad de Congresos del Colegio de Postgraduados Campus Montesillo, cito en Km. 36.5 carretera México-Texcoco, Montesillo, Texcoco, Estado de México, se reunieron investigadores, representantes del sector oficial y de organizaciones de productores, atendiendo a la solicitud de la Dirección General de Sanidad Vegetal mediante el oficio No. B00.01.01.02.03/01424 y en cumplimiento de sus funciones que a la letra dice: "El consejo Nacional Consultivo Fitosanitario será el nacional de consulta en materia de sanidad vegetal, que apoyará a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la formulación de las medidas fitosanitarias, en los términos dela Ley Federal de Sanidad Vegetal", conforme a la lista de asistencia adjunta y bajo el siguiente orden del día…

Acto seguido, los integrantes de este Grupo Técnico realizaron el análisis Técnico-científico de los comentarios recibidos durante el proceso de consulta pública al Proyecto de Acuerdo, llegando a las siguientes:

Conclusiones

1.- En este foro se puntualizó la ausencia de sustento técnico científico a la mayoría de las medidas de mitigación de riesgo propuestas en el "AVISO por el que se da a conocer el proyecto de Acuerdo por el que se establece las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa a los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 2013, por lo que se recomienda aplicar las que se concluyen en el Análisis de Riesgo de Plagas desarrollado por México, conforme a las observaciones incluidas en el documento de Compilación de comentarios recibidos durante consulta pública del AVISO arriba señalado (Anexo I).

2.- El grupo Técnico del CONACOFI concluye que los documentos presentados por USDA-APHIS durante la consulta pública del "AVISO por el que se da a conocer el proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa a los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 2013, no son publicaciones científicas arbitradas, por lo que no deben ser utilizadas como sustento

científico para la propuesta de mitigación de riesgo incluidas en el AVISO.

3.- El Anexo I contiene el análisis técnico de los comentarios recibidos durante la consulta pública del "AVISO por el que se da a conocer el proyecto del Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa a los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 2013", para que sean considerados por las autoridades de la SAGARPA…"

De la anterior transcripción se advierte que atendiendo a la solicitud de la Dirección General de Sanidad Vegetal mediante el oficio No. B00.01.01.02.03/01424 y en cumplimiento de sus funciones, los integrantes de este Grupo Técnico realizaron un análisis Técnico-científico de los comentarios recibidos durante el proceso de consulta pública al Proyecto de Acuerdo, llegando a la conclusión de no hay sustento técnico científico a la mayoría de las medidas de mitigación de riesgo propuestas en el "AVISO por el que se da a conocer el proyecto de Acuerdo por el que se establece las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa a los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 2013; que recomendaron aplicar las que se concluyen en el Análisis de Riesgo de Plagas desarrollado por México, conforme a las observaciones incluidas en el documento de Compilación de comentarios recibidos durante consulta pública del referido AVISO.

Asimismo, que los documentos presentados por USDA-APHIS durante la consulta pública del "AVISO por el que se da a conocer el proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa a los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 2013, no fueron publicaciones científicas arbitradas, por lo que no deben ser utilizadas como sustento científico para la propuesta de mitigación de riesgo incluidas en el AVISO.

Por último, concluyeron que el Anexo I contiene el análisis técnico de los comentarios recibidos durante la consulta pública del "AVISO por el que se da a conocer el proyecto del Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa a los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 2013", para que sean considerados por las autoridades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Ahora bien, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), al emitir el segundo Acuerdo de Mitigación publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de dos mil catorce, en relación a los comentarios expuesto por del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), solo señaló lo siguiente:
"Que el periodo de consulta pública sobre el proyecto de acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa en México,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

resultó en 100 comentarios al mismo, los cuales fueron motivo de una revisión conjunta por parte del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) y sectores vinculados al cultivo de papa." (foja 1213 tomo I).

Sin embargo, tal conclusión pone en evidencia que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) dejó de cumplir con los derechos humanos de fundamentación y motivación previstas en el artículo 14 y 16 Constitucionales, puesto que no expuso los motivos y razones por el cual al momento de emitir el acuerdo de mitigación en estudio, no tomó en consideración la opinión del Grupo Técnico del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) ya transcrita, lo que se estima necesario, a fin de que los quejosos, estuviesen en posibilidad de defender sus derechos e impugnar el razonamiento que al respecto sostuviera dicha Secretaría.

Por tanto, se estima que dicha omisión trasgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica en perjuicio de la parte quejosa.

Es aplicable al respecto la jurisprudencia que bajo el número 204, que sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del apéndice del Semanario Judicial de la Federación página 166, Tomo VI, Materia Común, del tenor siguiente:

*"**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."*

***Sin que sea óbice** a lo anterior lo alegado por las autoridades responsables en el sentido que:*

*Si bien es cierto, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), es el órgano nacional en consulta en materia de sanidad vegetal, que apoyará a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en la formación, desarrollo y evaluación de las medidas fitosanitarias **en términos del reglamento de esta ley;** sin embargo, a la fecha no existe ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación, esto es, **esas actividades no se encuentran reglamentadas**, por tanto, ese conjunto de actividades están sujetas a la facultad discrecional del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), toda vez que el ordenamiento jurídico no establece como, cuando y en qué sentido deben efectuarse la formación, desarrollo y evaluación de las medidas fitosanitarias, por tanto, al no haber ordenamiento y estar en aras y eficacia administrativa, se permite dicha facultad discrecional.*

Aduce, que la actividad de la administración pública se traduce en actos jurídicos, pero en ocasiones éstos comprenden procedimientos de carácter técnico que queda fuera del ámbito del derecho, por lo que es de colegirse que las entidades administrativas tienen libertad para seleccionar los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus tareas de naturaleza científica o técnica.

Arguye, que con base en lo anterior el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), se encuentra ante la facultad discrecional, toda vez que esta seleccionó las cuestiones que mayor se apegaron para la emisión del Acuerdo de mitigación, sin dejar de considerar las cuestiones y opiniones emitidas por el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), pues como ya lo dijo, dicho consejo consultivo es el órgano nacional de consulta en materia de sanidad vegetal que apoya en la formación, desarrollo y evaluación de las medidas fitosanitarias, pero de ninguna manera es la autoridad competente para llevar a cabo su formulación, ni su opinión es vinculante de forma alguna, por lo que debe colegirse que la competente es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

Reitera, que en términos del artículo 16 en consulta, el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), es el órgano en consulta en materia de sanidad vegetal que apoyará a la dependencia en la formulación, desarrollo y evaluación de las medidas fitosanitarias; sin embargo, no es vinculante que sus opiniones se tengan que acatar como un mandato para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Señala, que si bien el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), concluye que los documentos revisados que dan soporte a las medidas fitosanitarias no tienen ningún sustento científico que respalden dichas medidas, es de destacarse que el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), no presentó los supuestos técnicos operativos que les permitió llegar a esa conclusión.

***Lo anterior resulta** totalmente desacertado, pues para el presente caso resulta innecesario que en el artículo 16 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se deba detallar la formulación, desarrollo y evaluación de las medidas fitosanitarias, pues en dicho artículo se encuentran definidas las facultades y obligaciones que le corresponden al Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), esto es, que es el órgano nacional de consulta en materia de sanidad vegetal, que apoyará a la Secretaría en la formulación, desarrollo y evaluación de las medidas fitosanitarias, y que en el peor de los casos, se puede entender que apoyará a la Secretaría en toda formulación, desarrollo y evaluación tratandose de medidas fitosanitarias, en materia de sanidad vegetal.*

Tiene aplicación al caso concreto la jurispredencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Federación y su Gaceta, en la página 351, tomo XXIV, octubre de 2006, Novena Época, de rubro y texto siguiente:

*"**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.*

En consecuencia, contrario a lo que argumenta la autoridad responsable no estamos en el supuesto de la facultad discrecional y por tanto se encontraba obligada a fundar y motivar porqué no tomó en consideración la opinión del Grupo Técnico del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) en estudio.

Ahora, en lo relativo a que la opinión del Grupo Técnico del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) no es vinculante que se tengan que acatar como mandato para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); cabe señalar que como bien lo dicen los quejosos, las opiniones del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), si bien es cierto no son obligatorias, sí se encuentra obligada a fundar y motivar las razones por las cuales consideró que las conclusiones de dicho organismo carecían de relevancia o por las cuales consideró que debía apartarse de ellas; esto, al constituir dichas opiniones sobre aspectos científicos emitidos por el propio organismo nacional de consulta sobre la evidencia científica existente, las cuales se considera constituyen un parámetro para la autoridad y una base sobre el cual emitir el acuerdo de mitigación.

*Por último, **es infundado** lo relativo a lo que aduce la autoridad responsable, relativo a que el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), no presentó los supuestos técnicos operativos que le permitió llegar a la conclusión que las medidas fitosanitarias no tienen ningún sustento científico; ello es así, toda vez que del "AVISO por el que se da a conocer el proyecto de Acuerdo por el que se establece las medidas de mitigación de riesgo para la importación de papa a los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de octubre de 2013", (fojas1413 a 1426 tomo I), se advierten el análisis que realizó el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI), en el cual estableció los supuesto técnicos*

operativos que le permitió llegar a las conclusiones ya transcritas con anterioridad.

***DECIMOPRIMERO**. Cartas compromisos entre México y Estados Unidos.*

***En el octavo concepto de violación** sostienen los quejosos, que el proceso seguido por las autoridades responsables para celebrar acuerdos, convenios, protocolos y minutas con el gobierno de Estados Unidos que determinaron las medidas establecidas en el acuerdo de mitigación, son violatorias de los artículos 14 y 16 Constitucionales, al contravenir lo dispuesto por los artículos 1, 2 fracción II, y 7 de la Ley de celebración de tratados y 5, fracción XX del reglamento interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), ya que éstos no cuentan con competencia legal para comprometer la sanidad vegetal mediante acuerdos con el gobierno de Estados Unidos.*

Agregan, que las autoridades responsables al emitir el segundo proyecto de mitigación y el propio acuerdo de mitigación indebidamente incorporan las medidas de mitigación acordadas de manera extralegal con las autoridades sanitarias del gobierno de Estados Unidos ya que éstas no cuentan con facultades para suscribir acuerdos interinstitucionales que afecten a particulares y comprometan al campo mexicano.

Aducen que las autoridades responsables cometieron diversas violaciones al momento de celebrar la carta de intención, minutas y protocolos con el gobierno de Estados Unidos mediante en los cuales acordaron las medidas de mitigación de riesgos para la importación de papa fresca para consumo provenientes de dicho país, pues éstos instrumentos no tienen la naturaleza de tratados internacionales ni de acuerdos interinstitucionales y que, en el supuesto jamás concedido, que se consideren instrumentos internacionales en términos de la Ley sobre Celebración de Tratados, el único funcionario autorizado para llevar a cabo su celebración es el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, toda vez que de conformidad con el artículo 5 fracción XX del reglamento interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), otorga dichas facultades de manera indelegable y exclusiva al Secretario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con la intervención que corresponde al Secretario de Relaciones Exteriores.

Señalan, que los actos que dieron origen al acuerdo de mitigación, esto es la carta de intención, la minuta de la reunión entre el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y el protocolo para la implementación de la importación de papa, que se combate mediante el presente juicio constituyen actos inconstitucionales que hacen que el acuerdo de mitigación sea ilegal por constituir un fruto de actos viciados de origen. (FOJAS 180 A 190 TOMO I).

***Es fundado** el concepto de violación transcrito.*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Para evidenciar ello, resulta necesario traer a cuenta el contenido de los artículos 1, 2, fracción I y II, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de dos de enero de mil novecientos noventa y dos, los cuales disponen:

"Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- "Tratado": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.
De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II.- "Acuerdo Interinstitucional": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben."

De los preceptos transcritos se desprende que, existen dos categorías de compromisos internacionales que pueden celebrar bien, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o, cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal Estatal o Municipal, respectivamente, siendo estos, los tratados y los acuerdos interinstitucionales, ambos regidos por el Derecho Internacional Público.

Cabe precisar que tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales pueden ostentar otros nombres; así, los tratados pueden llamarse convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etcétera, y los acuerdos interinstitucionales pueden nombrarse acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios,

memorandos, entendimientos, etcétera, e incluso, como puede verse, un tratado y un acuerdo interinstitucional pueden llevar indistintamente, entre otros, el nombre de convenio o de acuerdo, de lo que se deduce que el nombre que lleven no es relevante ya que lo que distingue a uno de otro es el procedimiento que se sigue en su celebración el cual depende de su contenido, como se verá más adelante.

Asimismo, los tratados se celebran entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de Derecho Internacional Público (un gobierno de otro país o un organismo internacional de carácter gubernamental) y mediante ellos, los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Además pueden ser firmados no sólo por el Presidente de la República sino también por la persona que aquel funcionario autorice para ese efecto mediante un Pleno Poder.

Una vez que el tratado ha sido aprobado por el Senado de la República y se han concluido los trámites para que entre en vigor internacionalmente, el texto del tratado se publica en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos de Ley Suprema de toda la Unión.

Por su parte, la figura del acuerdo interinstitucional, fue creada por la Ley sobre la Celebración de Tratados recogiendo una costumbre existente en México y en todos los demás países.

*Así debe decirse que, para la celebración de los acuerdos interinstitucionales no se sigue el procedimiento previsto en la Constitución para los tratados **ya que basta la firma para que entren en vigor**; no constituyen Ley Suprema de la Unión por no estar aprobados por el Senado y no se publican en el Diario Oficial de la Federación.*

Los acuerdos interinstitucionales se celebran entre una dependencia o un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales, sea que se deriven o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales debe circunscribirse exclusivamente a las atribuciones o facultades que tienen encomendadas las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

Ahora bien, a efecto de saber si un asunto es materia de un tratado o de un acuerdo interinstitucional, se proporcionan los siguientes criterios:

*Se celebrará un **tratado** si se da por lo menos uno de los siguientes supuestos:*

a) El asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal;

b) Se involucra a la Nación como todo;

c) Se afecta el territorio nacional;

d) Se afecta la esfera jurídica de los individuos;

e) Se amplía o modifica la legislación existente;

f) Se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación y,

g) La materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*En relación a la dependencia que debe firmar un **tratado** o un **acuerdo interinstitucional**, la Ley sobre la Celebración de Tratados no contiene reglas al respecto, por lo que, se debe atender a los criterios formulados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en uso de las atribuciones que la ley le otorga en la materia, siendo estos los siguientes:*

1. Los tratados que tengan un carácter eminentemente político serán firmados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2. Los demás tratados serán firmados por la dependencia que tenga competencia en la materia del tratado; si son dos o más las dependencias competentes en un tratado todas ellas lo firmarán. Sin embargo, nada impide, si así se acuerda, que sea la Secretaría de Relaciones Exteriores la que firme un tratado cualquiera que sea su materia.

*3. Un **acuerdo interinstitucional** será firmado por la dependencia u organismo descentralizado que, por ser de su competencia, lo haya negociado. En el caso de que sean dos o más las dependencias u organismos descentralizados competentes, el acuerdo será firmado por todos ellos.*

*Así, de conformidad con las diferencias entre los Tratados y Acuerdos Interinstitucionales, precisadas en la **Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley Sobre la Celebración de Tratados**[18], se advierte que estos últimos no siguen el procedimiento previsto en la Constitución para los tratados, **ya que basta la firma para que entren en vigor entre las partes involucradas**, ni constituyen Ley Suprema de la Unión por no estar aprobados por el Senado y, por tanto, la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de mil novecientos noventa y dos, no obliga a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Ahora bien, del texto de los acuerdos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, se desprende que se trata de una carta de intención respecto a la importación al territorio mexicano de papa fresca para consumo proveniente de los Estados Unidos de América, celebrados por el Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, en representación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y subsecretario de Comercio Exterior en representación de la Secretaría de Economía de México con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA por sus siglas en inglés); minuta de reunión de trabajo sostenida entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos el veintidós de abril de dos mil trece, celebrado entre el Director en Jefe, Director del Servicio de Sanidad Vegetal y Directora General Jurídica, todas del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, en representación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería,

---

[18] Consultable en la página de internet: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf, 01 de septiembre de 2015.

Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA por sus siglas en inglés); Plan de trabajo operacional para la importación de papas frescas para consumo o procesamiento de Estados Unidos a México más allá de la zona fronteriza de veintiséis kilómetros suscrito el veintidós de abril de dos mil trece, celebrado entre el Director en Jefe y Director General del Servicio de Sanidad Vegetal, ambas del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, en representación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA por sus siglas en inglés) y el Servicio de Inspección Sanitaria Agropecuaria de los Estados Unidos de América (APHIS por sus siglas en ingles); y, documento denominado "tiempos estimados para emitir la regla final del acuerdo de medidas de mitigación de riesgos", esto es, fueron celebrados entre dependencias del Gobierno mexicano y órganos gubernamentales extranjeros.

En ese orden de ideas, es dable concluir, que los acuerdos celebrados entre las dependencias del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y órganos gubernamentales de los Estados Unidos de América ya mencionados reúne ***las características de acuerdos interinstitucionales,*** *pues solo bastó la firma entre ambas partes.*

Una vez precisado lo anterior debe decirse que, a efecto de dilucidar si los acuerdos celebrados entre las dependencias del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América ya mencionados, debieron celebrarse por las autoridades mexicanas en mención, o por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), es preciso transcribir el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que dice:

Artículo 17. Corresponderá a los directores generales: (…)

XIX. Someter a la aprobación de su superior los estudios y proyectos que se elaboren en el área de su responsabilidad..."

Del artículo transcrito se advierte que los directores generales deben someter a la aprobación de sus superiores los estudios y proyectos que se elaboren en el área de su responsabilidad.

Asimismo, es preciso transcribir el artículo 5 fracción XX de dicho ordenamiento legal, que dice:

"Artículo 5. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables: (…)

XX. Participar activamente en la celebración y suscripción de los instrumentos internacionales con gobiernos extranjeros u organismos internacionales con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores..2

Del artículo transcrito se observa que el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), tiene la facultad no delegable de participar en la

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

celebración y suscripción de los instrumentos internacionales con los gobiernos extranjeros u organismos internacionales.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 5, Fracción XX el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se advierte que el único facultado para suscribir los instrumentos internacionales ya señalados es el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y no el Director en Jefe, Director del Servicio de Sanidad Vegetal y Directora General Jurídica, todas del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, a lo que se suma que aún en la hipótesis de que fuesen competentes, no es factible pues compromete la fitosanidad de los campos de cultivo mexicanos al firmar documentos que no se apoyan en sustento científico y peor aún, que van en contra de las opiniones de los propios científicos que laboran en el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

DECIMOSEGUNDO. Derecho a la alimentación.

En efecto, resulta pertinente señalar que, derivado del primer concepto de violación señalado por las quejosas en relación con el resto de los agravios manifestados este juzgador también advierte que existen claras transgresiones al derecho a la alimentación del pueblo mexicano, en términos de lo previsto por el artículo 4° de la Constitución General de la República; en relación con los numerales 3°[19] del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte[20]; 33[21], 34[22], incisos d), f), j) y n), 35[23] y 39[24], incisos a) y b) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos[25]: 6°[26], 10[27] incisos

---

[19] Artículo 3°: Niveles de protección. […] cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.

[20] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993.

[21] Artículo 33. El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita
y contribuya a la plena realización de la persona humana.

[22] Artículo 34. Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso […] son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:
[…] d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;
[…] f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;
[…]j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos;
[…]n) Expansión y diversificación de las exportaciones.

[23] Artículo 35. Los Estados miembros deben abstenerse de ejercer políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo de otros Estados miembros.

[24] Artículo 39. Los Estados miembros, reconociendo la estrecha interdependencia que hay entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, deben realizar esfuerzos, individuales y colectivos, con el fin de conseguir:
a) Condiciones favorables de acceso a los mercados mundiales para los productos de los países en desarrollo de la región, especialmente por medio de la reducción o eliminación, por parte de los países importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las exportaciones de los Estados miembros de la Organización, salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico;
b) La continuidad de su desarrollo económico y social mediante:
i. Mejores condiciones para el comercio de productos básicos por medio de convenios internacionales, cuando fueren adecuados; procedimientos ordenados de comercialización que eviten la perturbación de los mercados, y otras medidas destinadas a promover la expansión de mercados y a obtener ingresos seguros para los productores, suministros adecuados y seguros para los consumidores, y precios estables que sean
a la vez remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores;

[25] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949, pero con fecha de entrada en

a), b) y c), y 14[28], aparado 1., incisos a) y b), del Convenio sobre la Diversidad Biológica[29]; XI[30] de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[31]; 18[32], inciso c), de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social[33]; 25[34], primer párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[35]; 9°[36] y 11[37] de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición[38]; 11[39] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

vigor para México hasta el 13 de diciembre de 1951.

[26] Artículo 6. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible. Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:
a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y
b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

[27] Artículo 10. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
a) Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones;
b) Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica;
c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;

[28] Artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso.
1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos;
b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica;

[29] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993, con entrada en vigor para México el 29 de diciembre de ese mismo año.

[30] Artículo XI. Derecho a la preservación de la salud y al bienestar. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

[31] Declaración aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948.

[32] Artículo 18. […] c) c) La adopción de medidas para fomentar y diversificar la producción agrícola, especialmente mediante la aplicación de reformas agrarias democráticas, para asegurar el suministro adecuado y equilibrado de alimentos, la distribución equitativa de los mismos a toda la población y la elevación de los niveles de nutrición;

[33] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en la 1829 sesión plenaria de la Asamblea General, el 11 de diciembre de 1969, identificada como Resolución 2542 (XXIV).

[34] Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

[35] Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en al CLXXXIII sesión plenaria de la Asamblea General, el 10 de diciembre de 1948, identificada como Resolución 217 A (III).

[36] 9. A fin de asegurar una adecuada conservación de los recursos naturales que se utilizan o podrían utilizarse para la producción de alimentos, todos los países deben colaborar a fin de facilitar la conservación del medio ambiente, inclusive el medio marino.

[37] 11. Todos los Estados deberán esforzarse al máximo para reajustar, cuando proceda, sus políticas agrícolas para dar prioridad a la producción alimentaria, reconociendo a este respecto la correlación existente entre el problema alimentario mundial y el comercio internacional. Al determinar sus actitudes ante los programas de sostenimiento de la agricultura para la producción alimentaria nacional, los países desarrollados deberían tener en cuenta, en lo posible, los intereses de los países en desarrollo exportadores de productos alimenticios, a fin de evitar efectos perjudiciales a las exportaciones de estos últimos. Además, todos los países deberían cooperar para arbitrar medidas eficaces a fin de afrontar el problema de la estabilización de los mercados mundiales y promover unos precios equitativos y remuneradores, cuando convenga mediante acuerdos internacionales, para mejorar el acceso a los mercados reduciendo o suprimiendo las barreras arancelarias y no arancelarias contra los productos que interesan a los países en desarrollo, aumentar sustancialmente los ingresos por concepto de exportación de estos países, contribuir a la diversificación de sus exportaciones y aplicarles en las negociaciones comerciales multilaterales los principios convenidos en la Declaración de Tokio, incluido el concepto de no reciprocidad y de trato más favorable.

[38] Resolución de la Asamblea General de las Naciones unidas, adoptada el 17 de diciembre de 1974, identificada como Resolución 3348 (XXIX).

[39] Artículo 11.
1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

y Culturales[40]; 11[41], apartado 2., y 12[42] del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[43]; así como los principios[44] 1° a 5°, 11, 14, y 15 de la Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente[45].

Para una mejor ilustración del asunto, el tema del derecho a la alimentación será abordado en tres ejes torales, a saber: a) la disponibilidad del recurso alimentario desde la perspectiva de la autosuficiencia y el riesgo de desabasto b) la idoneidad del recurso alimentario, en relación con el derecho a la salud, y c) la accesibilidad económica del pueblo mexicano para su adquisición, tomando en consideración el impacto que la importación de papa podría generar en el precio de venta en el mercado mexicano.

Asimismo, conviene precisar que la metodología empleada será la exposición de consideraciones dogmáticas que se estimen pertinentes para contextualizar el problema a estudio, para proceder a analizar tanto el acuerdo de mitigación como el plan de trabajo, que se han señalado como actos reclamados en el presente asunto, bajo la información que los peritos

---

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:
a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

[40] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, con entrada en vigor para México el 23 de junio de 1981.

[41] Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.
[…] 2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

[42] Artículo 12. Derecho a la alimentación.
1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

[43] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1998, el cual entró en vigor para México el 16 de noviembre de 1999.

[44] Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
Principio 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional,
los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.
Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.
Principio 5. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.
Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.
Principio 14. Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.
Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio
de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

[45] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, identificada como A/RES/47/190, de 16 de marzo de 1993.

especialistas allegaron al suscrito, a fin de concluir que asiste la razón a la parte quejosa.

a) Disponibilidad del recurso

Como se adelantó, tanto el acuerdo de mitigación reclamado, como el plan de trabajo operacional, parten de la premisa de que las medidas adoptadas disminuirán significativamente el riesgo de introducción de plagas cuarentenarias; lo cual, se argumenta, impactará positivamente en el combate al desabasto del tubérculo, pues la papa es considerada un producto básico en la alimentación del pueblo mexicano. Por tanto, conviene responder en este apartado ¿qué es desabasto?, a efecto de determinar si ¿en México existe, o ha existido en épocas recientes, un desabasto en la producción nacional de papa?, a fin de poder analizar si ¿la dependencia al producto extranjero pondría en riesgo la disponibilidad de éste recurso?; todo ello desde la perspectiva del derecho a la alimentación que le asiste a los mexicanos.

En consecuencia, para estar en posibilidad de responder las preguntas planteadas con antelación, conviene precisar que el derecho a la alimentación es un derecho humano complejo, que para su integración debe ser analizado desde diferentes aristas, pues se encuentra íntimamente relacionado con el medio ambiente adecuado y el derecho a la salud, a la vez de que las políticas económicas pueden impactar significativamente en la capacidad del Estado de garantizar el disfrute eficaz y efectivo de este derecho.

Así, en términos del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[46] el derecho a la alimentación adecuada se reconoce como un derecho humano, e incluye no solo el reconocimiento del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, sino la obligación del Estado Mexicano a adoptar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, a fin de lograr una explotación agraria eficaz, y asegurar una distribución equitativa de los mismos.

Este derecho humano se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla; de ahí que, combatir el desabasto de alimentos de consumo básico –atendiendo a la idiosincrasia mexicana-, constituya una prioridad en términos del artículo 11 de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.

En otras palabras, el derecho humano a la alimentación, parte de la premisa básica de que debe existir disponibilidad de aquellos productos que, culturalmente, son aceptados como básicos en la nutrición de las personas; por lo que, el desabasto de alimentos constituye un aliciente constitucionalmente lícito para el establecimiento de políticas económicas que permitan su erradicación.

Ahora bien, el desabasto, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, debe ser entendido como

[46] Adhesión de México el 23 de marzo de 1981, mediante decreto promulgatorio de 12 de mayo de 1981.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“desproveer, dejar de surtir a una persona o a un pueblo de los productos necesarios o impedir que lleguen donde los esperan o necesitan”; es decir, cuando un pueblo sufre de desabasto de alimentos, refleja una carencia de productos básicos para su nutrición, determinada por la escasez de éstos y una insatisfacción de la demanda, afectándose así el derecho esencial de la población a la alimentación nutritiva y adecuada de acuerdo a sus costumbres.

En otras palabras, el desabastecimiento alimentario es producto de una alteración en el equilibrio del mercado, pues existe una escasez en la producción del alimento, y una demanda insatisfecha por el mismo. Esta situación se convierte en un problema social cuando recae en productos de la canasta básica alimentaria, pues es de esperarse que la incapacidad de distribución equitativa de los alimentos afecte razonablemente el acceso restringido que los estratos sociales más bajos tienen.

Sin embargo, contrario a lo sostenido por las autoridades responsables, la justificación basada en el desabastecimiento de papa, para la flexibilización de políticas económicas relacionadas con su importación al mercado mexicano, más allá de la zona económica fronteriza, no se encuentra demostrada en el presente asunto.

Toda vez que, si bien de acuerdo con el Análisis de Riesgo de Plagas, “La papa es una de las principales hortalizas que se producen en México; en el renglón alimenticio ocupa el 5° lugar, en cuanto a su consumo a nivel nacional. La papa es, por su valor nutritivo y energético, un alimento básico y necesario en la dieta de los mexicanos. Su cultivo y las diversas labores que involucra representa una gran importancia económica y social para 21,600 familias que dependen de su cultivo; alrededor de 8,700 productores están involucrados en la producción, la cual genera 17,500 empleos directos y 51,600 empleos indirectos con 6.9 millones de jornales/año, el valor de su producción es alrededor de 500 millones de dólares y genera inversiones por un monto de 1,950 millones de dólares (CONPAPA, 2010)”, cierto es que la producción nacional del tubérculo es suficiente para satisfacer la demanda interna.

Debiendo agregarse, que debido a las condiciones climatológicas de México, se puede “garantiza[r] una oferta permanente de papa fresca, al sembrar en dos ciclos productivos: Primavera-Verano y Otoño-Invierno”. Es decir, no solo se produce la cantidad de toneladas necesarias para el consumo interno, sino que la comercialización de ésta, debido a que se produce en dos ciclos, conlleva una papa que no ha permanecido en almacén más de seis meses.

Situación que se ve corroborada con el dictamen del perito oficial Dr. Rubén Félix Gastélum, quien, al responder la pregunta cinco del cuestionario, manifestó que “con base en los datos de producción que maneja el SIAP considero que México no es deficitario en papa y que al día de hoy la producción de papa nacional es suficiente para satisfacer la demanda de la misma”.

Por tanto es posible concluir que no existe, al menos demostrado de manera probable, que el desabasto a que

aluden las autoridades responsables para la apertura del mercado, en las condiciones de inseguridad agraria propuestas, tenga un fin constitucionalmente lícito; pues para ello debía demostrarse no solo la importancia de la papa en la alimentación de los mexicanos, sino también que existe una escasez del producto por una deficiente producción nacional.

Información que se concatena con los Indicadores de Seguridad Alimentaria proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO por sus siglas en inglés], en el que se señala que en México el 44% del suministro de energía alimentaria deriva de cereales, raíces y tubérculos; siendo que desde el dos mil cinco existe la constante de un porcentaje menor al 5% en relación a las personas subalimentadas, que es el valor más pequeño para el que la metodología de la FAO produce estimaciones fiables.

En otras palabras, si para el análisis de los indicadores que la FAO proporciona, donde estadísticamente hablando, no constituye la subalimentación un problema relevante en México, y que la energía alimentaria se obtiene en un alto porcentaje de los tubérculos; se relaciona con los datos proporcionados por GEO, donde demuestran una clara dependencia entre las tendencias de consumo nacional y la producción de la papa dentro del territorio; puede concluirse válidamente que actualmente no existe un desabasto que deba suplirse con la inclusión del mercado internacional.

Es decir, no existe una necesidad de importar papas al territorio mexicano, en atención a que la producción nacional permite satisfacer la demanda de la población. Por tanto, la escasez a la que se alude como fundamento para la apertura de la frontera, y la flexibilización de las medidas fitosanitarias, de acuerdo con la documentación aportada al sumario, carece de sustento técnico que lo avale.

Sin que pase desapercibido que el perito de los terceros interesados, Francisco Fernando Contreras Domínguez, manifestó que en México existe un déficit en la producción de papa, toda vez que no ha habido un aumento significativo en su producción, el uso de suelo de cultivo es poco eficiente, existe un consumo per cápita por debajo de los estándares mundiales, y la exportación del producto es casi nula. Sin embargo, tales conclusiones carecen de validez para este juzgador, en razón de que es omiso en considerar si efectivamente existe una necesidad del producto no satisfecha.

En otras palabras, la conclusión del perito se basa únicamente en analizar la oferta interna del producto, más no así la demanda; y como se estableció, la escasez debe determinarse en relación al desequilibrio que existe en el mercado [relación de oferta y demanda], por lo que su análisis resulta parcial, y poco ilustrativo; máxime que, como se precisó en párrafos anteriores, si se compara la producción nacional de papa, con la demanda interna de su consumo, puede concluirse que ésta ha crecido y disminuido de manera relacionada.

Esto es, que la producción de papa no haya aumentado en los últimos años no es indicativo, por sí mismo, de un déficit en su producción; sino que, analizándose la demanda del

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

producto, la cual decayó a partir de dos mil siete, puede concluirse que el mercado interno se encuentra en un punto de equilibrio que lo hace autosuficiente. Máxime que, como lo señaló el perito de los terceros interesados, no existe necesidad de exportar la papa que se produce en el territorio mexicano, pues ésta es consumida en el interior de la república.

Por otro lado, en cuanto a la afirmación de que el cultivo de papa es deficiente en relación con lo que producen otros países, ese argumento se encuentra orientado a evaluar la eficiencia del sistema de cultivo en México, más no demuestra un desabasto en el mercado interno en relación al tubérculo, por lo que no puede ser indicativo de un déficit de papa.

Finalmente, en cuanto a su aseveración de que el consumo de papa se encuentra por debajo de los estándares mundiales, lo cual, desde su perspectiva es un indicativo de que existe un déficit del producto; conviene recordar que tanto la FAO como la Unicef y la Unesco, han reconocido que la alimentación se encuentra ligada a la cultura. Esto es, que existe una preferencia por algunos alimentos y por determinados platos en los diferentes grupos humanos, pues es a través de la nutrición que se exterioriza de alguna manera la pertenencia social; por lo que la idiosincrasia juega un papel fundamental al momento de seleccionar alimentos nutritivos.

De ahí que la dinámica alimenticia global no pueda ser un estándar racionalmente aceptado para determinar si existe un déficit en la producción nacional de papa, toda vez que, si bien existe una avasalladora influencia de la civilización industrial urbana en la que se pretende imponer un consumo alimentario específico, no puede desconocerse que la dinámica de la elección de alimentos en un país multicultural como México, con una complejidad histórica y culinaria, pueda ser dominada y sometida a los estándares de consumo mundial.

Por tanto, aun cuando en el país se consuma menos papa que en otras latitudes, ello no es indicativo de un déficit en el mercado interno, pues, se itera, la elección de los alimentos con los que se nutren las personas se encuentra determinada en gran medida a su cultura, y no debe desconocerse que si bien el tubérculo ocupa un lugar importante en la canasta básica, éste no es el principal; de ahí que la cantidad de consumo per cápita del mismo, aisladamente, no puede considerarse como un indicativo de desabasto.

En relación a lo anterior, este juzgador advierte que con las medidas que se adopta en el acuerdo de mitigación y el plan de trabajo, existe un riesgo inminente de que se cause desabasto, debido a la posibilidad de comprometer la sanidad vegetal de las papas en México, y la conservación de la biodiversidad agrícola por contaminación del suelo.

Para una mejor comprensión de la conclusión antes apuntada, conviene precisar que el deterioro de los recursos naturales constituye un obstáculo para la producción sostenible; toda vez que los agricultores dependen de éstos para llevar a cabo sus actividades, por lo que la contaminación

del suelo puede conducir a una incapacidad para garantizar la seguridad alimentaria del pueblo mexicano.

Efectivamente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el 18° periodo de sesiones, explicó que existe una clara relación entre el desarrollo agrícola y la degradación ambiental; y resaltó que la lucha contra la degradación de la tierra es uno de los desafíos más importantes para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

En relación a ello, la FAO ha resaltado que el suelo es un recurso no renovable cuya "conservación es esencial para la seguridad alimentaria […] [pues] es la base para la producción de alimentos"; puntualizando que "el manejo sostenible de los suelos agrícolas [...] son imprescindibles para invertir la tendencia de degradación de los suelos y garantizar la seguridad alimentaria actual y futura".

De ahí que el acuerdo de mitigación reclamado, así como el plan de trabajo operacional, sean violatorios del derecho a la alimentación, al constituir un riesgo de degradación de los suelos de cultivo mexicano, y en consecuencia, poner en peligro la disponibilidad del tubérculo; pues, las medidas adoptadas en los documentos antes señalados son inadecuadas para salvaguardar el suelo mexicano de una contaminación por nematodos, bacterias y virus de los cuales se encuentra exento actualmente.

Lo anterior, tiene sustento precisamente en que, como se señaló la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [en adelante SAGARPA] y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria [en adelante SENASICA], en el Análisis de Riesgo de Plagas para la Importación de Tubérculos de Papa a México, actualmente el suelo de cultivo mexicano se encuentra exento de ochenta y tres plagas cuarentenarias, mismas que pueden ser transmitidas del país vecino y de otros países a través del suelo adherido al tubérculo o mediante el propio tubérculo, que se importe, y de las cuales sesenta y tres de ellas representan un riesgo alto para los cultivos mexicanos.

Se señaló en el estudio en mención que la contaminación de estas plagas cuarentenarias se ubican en diez grupos taxonómicos [virus, viroides, fitoplasmas, bacterias, protozoarios, hongos, nematodos, ácaros, insectos y moluscos]; es decir, existe una categorización de riesgo en un amplio abanico, que de acuerdo con la revisión técnica realizada tienen la capacidad de establecerse en las áreas productoras de papa, y que, atendiendo a la diversidad climática y vegetal, también se les consideró como capaces de dispersarse; resaltándose que la condición fitosanitaria de la agricultura mexicana es un bien público que incentiva a las autoridades a instrumentar medidas fitosanitarias necesarias para la preservación del territorio nacional.

Así se estableció que la potencial entrada de esas plagas cuarentenarias, así como su dispersión provenía del propio tubérculo,

Riesgo de desabasto:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

a. *Sustentabilidad y preservación del suelo como recurso natural*
b. *Sanidad vegetal*

ii. *Autosuficiencia y soberanía alimentaria*

Ahora bien, la seguridad alimentaria, de acuerdo con la FAO se da "cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable".

En consecuencia, como se expuso en este apartado, desde el punto de vista de la disponibilidad del recurso alimentario, se está vulnerando el derecho a la alimentación; toda vez que se coloca a la población en un estado de vulnerabilidad innecesario, implementándose medidas deficientes para la apertura de la frontera comercial del tubérculo, asumiéndose injustificadamente el riesgo de contaminación de los suelos y la consecuente destrucción de la biodiversidad y recursos fitogenéticos que son esenciales para la alimentación y la agricultura en México.

En otras palabras, existe un alto riesgo de la perdida de la capacidad de los productores mexicanos para abastecer la oferta interna, debido a la posible contaminación del suelo de cultivo; con la consecuencia lógica de una crisis alimentaria, que incidiría especialmente en los estratos más vulnerables del país; sin que el contexto actual de desarrollo económico y social logre justificarlo, toda vez que no se demostró una escasez del producto.

No debe perderse de vista que el acuerdo de mitigación pretende crear el acceso al mercado interno de papa extranjera, que además de no ser necesaria debido a la autosuficiencia en su producción –como quedó apuntado en párrafos que anteceden-, puede emplearse con la finalidad de destruir la producción doméstica y crear mercados para la agroindustria estadounidense.

Es decir, se trata de la destrucción del modo doméstico de producción, lo cual solo puede llevar al país a la escasez alimentaria, y la consecuente crisis alimentaria y volatilidad en los precios; pues es inevitable que los alimentos, una vez que caen en las manos de la agroindustria global, cuyos beneficios provienen de fijar precios a través de la especulación, tengan como resultado una volatilidad en su disponibilidad y alza en los precios.

La integración forzosa del sistema agrícola mexicano al mercado global de la papa, a través de reglas de acceso del libre comercio, controlado por la agroindustria, puede traer la grave consecuencia de perturbar el sistema de producción y consumo local; pues se estaría produciendo un descenso en la capacidad de producción de los sistemas de consumo locales y por otro lado provocando una desvalorización de los derechos de los estratos sociales más rezagados ya que el aumento de los precios de alimentos restringe su acceso a los mismos…"

OCTAVO. Los conceptos de violación que hace valer la colectividad quejosa **son fundados,** en mérito de las consideraciones que se indican a continuación:

En primer término, expresaremos algunos conceptos fundamentales acerca del principio precautorio o *indubbio pro natura*, para luego exponer las causas y los motivos por los cuales, los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, los actos omisivos, las medidas fitosanitarias adoptadas y las consecuencias de omitir fijar una cuarentena exterior durante el tiempo que se analizan y determinan las nuevas medidas fitosanitarias, son violatorios de los siguientes derechos humanos: a) alimentación, b) a tener un medio ambiente sano, c) legalidad, d) fundamentación y motivación; e) desarrollo sustentable, y f) conservación del medio ambiente, consagrados en los artículos 4, 14, 16 y 25 Constitucionales.

En efecto, el principio precautorio o de precaución[47] surge como respuesta ante la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actividades; por ello, este principio requiere adoptar disposiciones de carácter restrictivo, tomando medidas para que ese daño hipotético no llegue a producirse; esto es, el objetivo de dicho principio no es controlar y minimizar el daño, sino evitar riesgos cuyas consecuencias puedan ser graves.

Cabe señalar que de conformidad con lo expuesto por Nestor A. Cafferatta en el libro Introducción al Derecho Ambiental[48], el principio precautorio es el cuidado anticipado o cautela para que una actitud o acción no venga a resultar en efectos indeseables.

Así también, es la actitud que debe observar toda persona que toma una decisión concerniente a una actividad de la que se puede razonablemente esperar un daño grave para la salud o la seguridad de las generaciones actuales o futuras o para el medio ambiente.

Igualmente, es el deber de precaución que obliga a tener en cuenta la probabilidad de importantes daños en la biosfera, situación que determina la exigencia de un mayor celo y cuidado ante la fundada sospecha de que se encuentra comprometida la integridad del medioambiente.

Alvaro Mirra señala que la implementación del principio precautorio debe ser privilegiada a la prevención de riesgos de ocurrencia de daños graves e irreversibles, mismo ante la incertidumbre científica que pueda existir en lo tocante a los efectos nocivos de las conductas o actividades cuestionadas del enfoque de tolerancia.

---

[48] *Editorial del deporte mexicano durante el mes de diciembre de dos mil cuatro, páginas 161 a 174 capítulo 6.*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Paulo A. Lemme Machado sostiene que en caso de certeza de daño ambiental, debe ser prevenido como los pondera el principio de prevención, pero en caso de duda o incerteza, también debe ser prevenido; señala que la duda científica, expresada con argumentos razonables, no dispersa la prevención, pues no es necesario que se tenga prueba científica absoluta de que ocurrirá el daño ambiental, bastando el riesgo de que el daño pueda ser grave e irreversible, para que no se deje de disponer medidas efectivas de protección ambiental.

Además, que la precaución distingue al derecho ambiental de otras disciplinas tradicionales, que en el pasado sirvieron para lidiar con la degradación del medio ambiente, especialmente el derecho penal (responsabilidad penal) y el derecho civil (responsabilidad civil), porque estas tienen como prerrequisitos fundamentales certeza y previsibilidad, exactamente dos de los obstáculos de la norma ambiental.

En resumidas cuentas, el principio precautorio no requiere que exista el daño para actuar ni tampoco que esté plenamente acreditado que la actividad ocasionará el daño sino que se anticipa al evento dañino; en tanto que el principio de prevención, requiere la demostración plena de las consecuencias dañinas que una actividad pueda generar para que se obligue a la autoridad a actuar.

De esa manera, tanto el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, parten de la premisa consistente en que las medidas ahí establecidas disminuirán significativamente el riesgo de introducción de plagas que puedan venir integradas al tubérculo que se importa de los Estados Unidos de Norteamérica o de cualquier otro país, al grado de que existirá la mínima posibilidad de riesgo de dispersión de plagas que puedan comprometer los campos de cultivo mexicanos.

Así las cosas, la litis del presente juicio de amparo se circunscribe al estudio de la constitucionalidad de los actos reclamados bajo la siguiente interrogante:

¿Las medidas fitosanitarias adoptadas en los artículos 54, 55 y artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, son suficientes para contener **a un nivel adecuado** la entrada de plagas cuarentenarias a territorio nacional?

Interrogante que para ser respondida requiere, en primer término, revisar el método filosófico-jurídico que se utilizará para analizar los actos reclamados, a saber, si se aplicará la teoría tradicional del daño causado (prevención) o si se utilizará la teoría que emerge del principio precautorio. Lo que es relevante, si se toma en cuenta que

una mala decisión compromete tanto los campos de cultivo como el derecho a la alimentación de millones de mexicanos, al ser la papa un producto alimenticio de carácter estratégico, pues el tubérculo permite nutrir a nuestra población debido a su alto contenido energético.

En esas condiciones, el rol del Juez interviniente, de conformidad con lo expuesto por Nestor A. Cafferatta en el libro Introducción al Derecho Ambiental, debe ser el de un juez interesado, dado que tiene un interés ambiental, que es inherente a su condición, porque le interesa por ejemplo que el agua que bebe siga siendo fresca, cristalina, pura, asimismo, que el aire que respira mantenga esa condición o en su caso, que no se vea comprometida su alimentación y la de su familia.

De ahí que, el Juez podrá disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general, en cualquier estado del proceso, aún sin ausencia de la parte contraria.

En el esquema clásico jurisdiccional se concibe la figura del juez neutral, pasivo, quieto, legalista; sin embargo, las nuevas manifestaciones del accionar judicial, asoma la figura del juez comprometido socialmente, acorde con el movimiento de acceso a la justicia de protección.

Desde esa perspectiva, el panorama comparativo acusa una modalidad de tutela que se orienta hacia un juez con responsabilidad civil o sea independiente a cabalidad pero comprometido, no desde luego con la orientación política circunstancial del gobierno del Estado sino con el sentido de ayudar a facilitar, lógica y razonablemente, la trascendente evolución del derecho, pues el juez que está en el centro del cuadrilátero en la actividad neutral (la de referee) solo para impedir los golpes bajos, ha quedado atrás.

Lo anterior, pues la naturaleza del litigio ambiental, empuja al juez a salir de su rol pasivo y asumir, de alguna manera, la responsabilidad por la cura de una relación docente entre el derecho y la vida, para adoptar un rol activo, de tutela preventiva, continua, eficaz, enérgica, anticipatoria, temprana, dinámica, rápida, flexible, vigorosa, colaborador de agente de cambio social.

Además, el juez debe actuar en su plenitud, disponiendo medidas preventivas destinadas a evitar daños, dado que las técnicas de indemnización no son por sí solas suficientes para suplir las ausencias de controles directos sobre la actividad dañosa destinadas a detener en forma inmediata sus efectos nocivos **y en algunas ocasiones no es suficiente para restituir las cosas a su estado previo a la violación,** propiciando así una postura

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

a fin de la función preventiva de daños que hoy se le atribuye a los jueces.

Por tanto, el derecho ambiental requiere de una participación activa de la judicatura, que se traduce en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida de sus requerimientos.

En ese orden de ideas, una vez que se ha determinado que el asunto se abordará a través de la teoría filosófica jurídica del método precautorio o *indubbio pro natura*, es conveniente analizar si los artículos los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, aplican la teoría denominada enfoque de sistemas. Sistema que supuestamente consiste en establecer diversas medidas paralelas, pero íntimamente interrelacionadas, de tal forma que para efecto de que exista dispersión de plagas, es necesario que fallen todas las medidas adoptadas en los artículos 54 y 55, y el diverso Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

En ese punto, cabe señalar que los argumentos expuestos por la autoridad responsable se consideran dogmáticos, ya que ni en Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ni en el Análisis de Riesgo de Plagas, dictámenes de la Comisión Federal de Mejora Regulatorias (COFEMER), ni en ningún otro documento presentado por las autoridades se estableció que las medidas del artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se realizaron tomando en consideración un enfoque de sistemas.

En efecto, las autoridades fueron omisas en acreditar el cumplimiento del procedimiento establecido por la NIMF No. 14 sobre el procedimiento para establecer medidas con soporte en un enfoque de sistemas, que consiste en lo siguiente:

NIMF No 14.

9. Evaluación de los enfoques de sistema.

En la evaluación de enfoque de sistemas para alcanzar el nivel apropiado de protección fitosanitaria del país importador para la evaluación de si se satisfacen o no los requisitos deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

-Considerar la relevancia de los enfoques de sistema existentes para tratar la misma plaga o plagas similares en otros productos básicos.

-Evaluar la información proporcionada sobre:

-Eficacia de medidas

-Vigilancia e intercepción, datos de muestreo (prevalencia de plagas)

-Relación plaga hospedante

-Prácticas de manejo de cultivos

-Procedimientos de verificación

-Repercusiones en el comercio y costos, incluido el factor tiempo
-Considerar los datos frente a los niveles de confianza deseados y tomar en cuenta, cuando sea apropiado, las opciones que compensen la incertidumbre.
9.1. Resultados posibles de la evaluación
Estos pueden determinar si el enfoque de sistema es:
-Aceptable
-Inaceptable
-Eficaz pero no viable
-No lo suficientemente eficaz (requiere un aumento en el número o en la intensidad de las medidas)
-Innecesariamente restrictivo (requiere una disminución del número o intensidad de las medidas
-Imposible de evaluarlo por falta de datos o por un nivel de incertidumbre inaceptable.
Cuando el enfoque de sistemas sea considerado inaceptable, el fundamento de tal decisión deberá describirse con detalles y ponerse a disposición de los socios comerciales para facilitar la identificación de posibles mejoras.

Cierto es que, las autoridades responsables no lograron demostrar que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías fueron realizados con base en un enfoque de sistemas; pero aún en mejor de los supuestos el enfoque de sistemas implementado no es suficiente por los argumentos que se expondrán a continuación.

Para demostrar lo anterior, **se analizan las medidas con los siguientes puntos:**

1. **Inspección en las fronteras, puertos y aeropuertos.**
2. **Inspección fitosanitaria.**
3. **Emisión del certificado sanitario.**
4. **Rastreabilidad en los envíos.**
5. **Empaque y etiquetado.**
6. **Sellado de transportes en el punto de revisión**
7. **Papas frescas para procesamiento (tiene un tratamiento especial que circunscribe a que el camión no se abre hasta llegar a la planta de procesamiento).**

En respuesta a este análisis, se debe señalar que las autoridades responsables no presentan prueba alguna para sustentar que los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías se encontraban sustentados en un enfoque de sistemas y que en ninguno de los documentos aportados por la totalidad de las partes en el expediente se desprende que las medidas establecidas por dichos actos

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

hayan sido valoradas o emitidas de conformidad con un enfoque de sistemas. Por el contrario, de un análisis que el suscrito realiza de la Norma Internacional para Medida Fitosanitaria (NIMF) número 14, llamada Aplicación de Medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo de riesgo de plagas, se desprende que para ello, las autoridades fitosanitarias deben llevar a cabo un procedimiento previo para determinar si el enfoque de sistemas es aceptable o no aceptable, procedimiento cuyos resultados incluso deben hacerse del conocimiento de los socios comerciales involucrados. De esta manera la respuesta a este primer análisis es que los actos reclamados no fueron elaborados con base a un enfoque de sistemas.

Sin embargo, no obstante la primera conclusión a la que llega el que suscribe, aun valorando las medidas establecidas por los artículo 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, bajo un enfoque de sistemas, se llega a la misma conclusión: esto es, que las medidas son inadecuadas e ineficaces para prevenir y evitar la introducción de plagas cuarentenarias, conforme a lo que se indica a continuación.

Así las cosas, las autoridades responsables vigilan las fronteras de nuestro país conforme a las regulaciones contenidas en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, compendios de normas y medidas específicas (en particular los dos últimos) los cuales aparentan ser adecuadas para su fin, pero, como se verá más adelante, son totalmente ineficientes para contener las plagas que afectan a las papas, en función de la complejidad que implica la siembra, crecimiento y manejo del tubérculo que, al ser una raíz, genera que tanto en el suelo que queda adherido como en su cáscara y en su interior, se incorporen múltiples tipos de plagas: nematodos, virus, bacterias y hongos, fitoplasmas e insectos, cuya detección requiere de medidas específicas, incluso, específicas para cada tipo de plaga, con el objeto de contener su dispersión. Es por ello, que antes de la entrada en vigor de los artículos impugnados y su réplica contenida en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, debe destacarse que el ingreso de papa al interior del territorio nacional estaba en cuarentena conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996; de esa manera, los actos reclamados, a decir de las autoridades responsables, son medidas alternativas que salvaguardan la seguridad fitosanitaria del territorio nacional. Argumento que es una

falacia en virtud de que la efectividad de las medidas implementadas no está comprobada científicamente.

Así pues, la respuesta a la interrogante consistente en si los actos reclamados son suficientes para garantizar la seguridad de los campos de cultivo mexicanos es la siguiente: NO, pues los actos reclamados no minimizan riesgo alguno de introducción y dispersión de plagas.

Para justificar lo expuesto con antelación, se enunciará la medida adoptada, y el suscrito pasará a establecer punto por punto, el por qué, la medida en comento no es apta ni suficiente para contener las plagas provenientes del extranjero, al tenor de los medios de convicción desahogados en el presente juicio de amparo, ello con el objeto de justificar plenamente que el Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías y las medidas fitosanitarias reclamadas, no son más que un sofisma, esto es, argumentos o raciocinios falsos formulados con la finalidad de inducir al error.

En ese orden, me permito iniciar con la siguiente frase:

"La efectividad de un sistema es una consecuencia de su credibilidad" (Luigi Ferrajoli, conferencia *"Constitucionalismo y Jurisdicción"*, impartida en el Instituto de la Judicatura Federal el 6 de marzo de 2012).

Bajo esa tesitura, cabe señalar que en materia probatoria[49], cuando de medio ambiente se trata, el Juez se encuentra, por una parte ante numerosas dificultades que surgen a la hora de probar el nexo entre el hecho y el resultado dañoso y, por otra, las dudas científicas que constantemente se plantean; por tanto, se ha afirmado la viabilidad de que el juez forme su criterio en base a probabilidades.

Así, en los casos de alta complejidad, entre los que se incluye la problemática ambiental, Augusto Morello, en el libro introducción al derecho ambiental, propone una mayor flexibilidad en el proceso de evaluación de las reglas de la sana critica, como mecanismo intelectivo de apreciar la fuerza de convicción de los medios probatorios, por lo que sostiene que no debe levantar obstáculos procesales ni criterios de hermenéutica rígidos o matizados de exceso ritual, ni clausurar medios que eventualmente resulten útiles para cumplir el propósito de acceso a la verdad jurídicamente objetiva, cuando el objeto de la pretensión y al cabo, el contenido del proceso se viste de notas agudas de complejidad, o que se cubren de excluyente cientificidad, dentro de los cuales se inscribe la responsabilidad por destrucción del medio, a cuyo efecto,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[49] Libro introducción al medio ambiente de Nestor A. Cafferatta. *Editorial del deporte mexicano durante el mes de diciembre de dos mil cuatro, páginas 175 a 1814 capítulo 7.*

reitera, debe el intérprete actuar con amplitud y flexibilidad, a través de un pensamiento integrado de las ciencias de la cultura y de las ciencias de la naturaleza.

Además, que la prueba en daño ambiental reviste tal grado de dificultad, pues no es lo mismo para el juzgador analizar las conclusiones de una pericia en procesos convencionales, con los que se halla familiarizado que, un estudio y sondeo de captación y verificación de aguas subterráneas emanado de un profesional de ciencias geológicas, o el relevamiento de industrias que involucren procesos químicos, físico-químicos, el sondeo de sus instalaciones etcétera, a la par que se sostiene no obstante, en causas de contaminación, el éxito del proceso dependerá casi en forma exclusiva del resultado de la pericia técnica.

Respecto de las peculiaridades de la tarea probatoria en materia de daño ambiental, se puede afirmar que la determinación de la prueba a utilizar presenta dificultades importantes, porque si incumbe procesalmente al promotor del resarcimiento de daños demostrar la certidumbre de estos, la prueba de tales degradaciones ambientales es sumamente difícil la mayoría de las veces, por lo que se debe ponderar las siguientes cuestiones al ofrecer la prueba: a) que es indispensable contar con el apoyo de especialistas en la disciplina que tecnológicamente se encuentre involucrada en el problema ecológico que se pretende hacer cesar o bien resolver residualmente en la indemnización perseguida; b) que el esfuerzo probatorio tiene como destino la determinación del origen del daño, para que con ello identifiquemos tanto a su autor o autores, como de qué manera se debe repara; c) que por la característica propia de estos daños, la certeza o certidumbre de su existencia es reemplazable por la verosimilitud.

Además, que en un régimen de protección del ambiente, tiende a facilitar la valoración de las pruebas, cuando se da fuerza probatoria a los informes emanados de organismos oficiales, prueba que por supuesto, puede ser revertida por otra de equivalente valor técnico.

De esa manera, y bajo un razonamiento flexible y creativo se analizará la primera de las medidas establecidas para contener a mitigar el riesgo de dispersión de plagas provenientes del extranjero.

a) Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas.

Ahora bien, basta la simple lectura de la medida para apreciar lo superfluo de esta última y su inoperancia para contener de manera efectiva la introducción de plagas a territorio nacional. Es válido considerar lo anterior, si se toma en cuenta que cualquier agricultor sabe que la implementación de semilla certificada de alta calidad

genera mejores cosechas, mayores rendimientos y disminuye, ciertamente, la posibilidad de que esas semillas se encuentren contaminadas con alguna plaga; sin embargo, el hecho que los agricultores norteamericanos o de cualquier otro país, implementen semilla certificada, de manera alguna evita que las plagas que se encuentran en el suelo de aquel país se incorporen al tubérculo; dicho de otra manera, el problema no es la semilla que utilicen para producir sus papas, sino las plagas existentes en su suelo, por lo tanto, el hecho de que se empleé semilla certificada no es una cuestión que mitigue plaga alguna, pues constituye una condición para que el producto que crezca en aquel país sea viable y de buena calidad para sus consumidores, pero eso no reduce la incorporación de plagas que esas semillas adquirirán al momento en que se siembren y crezcan las papas en aquel territorio; máxime que no se pretende importar semilla de papa para cultivo sino papa para consumo o procesamiento, esto es, no se importa la semilla, se importa el producto derivado de la semilla con lo cual no se valora el factor suelo o los patógenos que pudo adquirir el producto en el campo donde fue cosechada.

De esa manera, la calidad de semillas no tiene relevancia alguna, dado que los agricultores mexicanos también usan semilla certificada, la cual se produce en invernaderos altamente especializados con objeto de generar condiciones óptimas para mejorar la calidad del producto y evitar que, de inicio, ese producto llegue enfermo, lo que en modo alguno evita que la semilla pueda infectarse con las plagas existentes en territorio nacional; es por ello, que el hecho de que la semilla sea certificada no constituye una medida para controlar la dispersión de plagas cuarentenarias provenientes del extranjero.

En efecto, la semilla de papa certificada, al ser sembrada, permanece en la tierra, donde existen patógenos, tales como hongos, bacterias y nematodos que habitan en el suelo, lo que significa que la semilla puede ser infectada por dichos patógenos en las diferentes etapas de su crecimiento; a lo que se suma, que en la parte aérea de las plantas de papa ocurren enfermedades de origen fungoso y bacteriano las cuales pueden infectar, inclusive, el tubérculo que se encuentra en el suelo; además, la parte aérea de las plantas puede ser atacada por insectos con aparato bucal picador-chupador, los cuales transmiten virus y fitoplasmas que infectan de manera sistemática a las plantas de papa, lo que implica que la infección ocurrirá también a los tubérculos procedentes de las plantas infectadas.

Dicho de otra manera, las plagas cuarentenarias de la papa se pueden esparcir en el campo, no obstante que la semilla esté certificada e inclusive sin dispersores de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

plagas, dado que el equipo de labranza, el agua de riego genera la dispersión de partículas de suelo por aire conteniendo esporas de hogos; así también ocurre diseminación de patógenos que causan enfermedades cuarentenarias en calzados de los trabajadores de campo, al igual que en las llantas de la maquinaria agrícola procedente de los lotes infectados.

Lo anterior tiene sustento, en el listado de importaciones de papa que ingresaron a territorio nacional durante el periodo del acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, anexo al Oficio número * emitido por el Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y ofrecido por la parte quejosa como documental vía de informe que remitió en copia certificada por el Director General Jurídico de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (legajo de prueba), el cual se desprenden una serie de importaciones y embarques liberados a territorio nacional en donde se encontró la presencia de plagas cuarentenarias; asimismo, en los envíos de papa a la franja fronteriza de México que ha hecho Estados Unidos de Norteamérica, se han detectado 944 (novecientos cuarenta y cuatro) cargamentos contaminados con plagas a pesar de que los tubérculos, en teoría y como lo señala la autoridad responsable, se han producido con semilla certificada. Dicha información se fundamenta en el aviso por el que se dio a conocer el proyecto del acuerdo en el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos durante el periodo *, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil doce por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; tal como se advierte, en lo conducente, de la siguiente transcripción:

> "*
>
> AVISO por el que se da a conocer el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.
>
> (…)
>
> Que en el caso de las importaciones de tubérculos de papa de Estados Unidos de América a la franja fronteriza norte de México, durante el periodo **, se han detectado * embarques contaminados con las plagas cuarentenarias para México siguientes: Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, Clavibacter michiganensis subs. sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Ralstonia solanacearum. Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados, fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América

(USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de Estados Unidos para cumplir con el protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos de América a México, suscrito entre ambos países en el año 2003, el cual establece…" (El subrayado es propio).

Por lo anteriormente expuesto se concluye que el uso de semilla de papa certificada por los países exportadores, no garantizan la producción de cosecha libre de enfermedades cuarentenarias y apta para la exportación a otros países.

Ahora pasaremos a estudiar la medida siguiente:

b) Las instalaciones de empaque estén aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el país de origen.

Del estudio integral de esa medida, se advierte que el empaque es el sitio en donde son seleccionadas las papas para ser empacadas y enviadas a los lugares en donde serán puestas a la venta al público en general; sin embargo, esos empaques no tienen como finalidad esencial la exportación del tubérculo, sino que ello viene a ser una cuestión accesoria; en otras palabras, existe una gran diferencia entre un empaque existente en Estados Unidos de Norteamérica dedicado a la comercialización del producto en la unión americana, a un empaque, por ejemplo, de pimientos morrones o mangos existentes en México, los cuales tienen como único propósito exportar esos pimientos o mangos al vecino país del norte, y en donde su función primordial es la clasificación, embalaje y manejo de los productos de mejor calidad, para que cumplan con los estándares que los compradores solicitan; inclusive, en cada uno de esos empaques existen representantes de esos compradores que están muy al pendiente de la calidad del producto.

Así pues, el hecho de que existan empaques que cumplan altos estándares de calidad en los Estados Unidos de América, no significa que estén diseñados para la detección de plagas en esas papas con objeto de evitar su propagación, pues en aquel país, del empaque se destinan al consumo humano y ya será cuestión de la oferta y la demanda lo que determine qué papas son las que se destinarán a la exportación hacia México; de ahí que los certificados que puedan expedirse atendiendo a las virtudes del empaque, no garantizan la inocuidad del producto exportado. Razón objetiva que hace irrelevante la norma de que se trata, para efectos de mitigar el riesgo de dispersión de plagas.

Por tanto, la circunstancia de que las papas exportadas a México provengan solo de instalaciones de empaque aprobadas por autoridades fitosanitarias del país de origen, no reduce el riesgo de introducción y dispersión

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de plagas, pues no existe un documento científico que respalde esa información, pues su propósito es cuidar la uniformidad del producto, su peso, protección adecuada y embalaje.

Asimismo, no existe una norma internacional de medidas fitosanitarias acordadas para aprobar las instalaciones de empaque para manejar los riesgos de las plagas cuarentenarias, por lo tanto la aprobación es discrecional y arbitraria. No existen requisitos y condiciones para la aprobación que puedan ser verificados por inspectores mexicanos, a fin de asegurar la mitigación del riesgo de las plagas cuarentenarias.

Máxime, que desde la entrada en vigor del protocolo para la exportación de papa fresca de los Estados Unidos a México, se han encontrado en más de novecientas ocasiones las plagas cuarentenarias declaradas como ausente y que fueron motivo de rechazos, lo que pone en evidencia que no es suficiente que las papas que se envían a México provengan de empaques aprobados por la autoridad fitosanitaria responsable en el país de origen, o que las instalaciones cuenten con personal capacitado y certificado, o equipos adecuados, pues los detecciones señaladas muestran que las medidas fitosanitarias no son suficientes para alcanzar el nivel adecuado de protección fitosanitaria que México requiere en las importaciones de papa.

c) Los envíos de papa deben de estar lavados y encontrarse libres de suelo.

Ahora bien, la medida relativa a que las papas se encuentren libres de suelo es adecuada para la prevención de dispersión de plagas potenciales que se encuentren adheridas al suelo (tierra), pero insuficiente para eliminar las plagas que se ubiquen en la corteza o en el interior del tubérculo. De esa manera, partiendo de la premisa consistente en que las papas deben ser lavadas antes de su importación, surge una situación compleja en ese aspecto, habida cuenta que solamente serán lavadas las papas destinadas para la venta al público en general, mas no así las que vayan a ser destinadas para la industria.

En otras palabras, las papas que se vendan en los supermercados, serán sometidas a esa medida preventiva de dispersión de plagas, pero las que sean recibidas por la industria, verbigracia *, **, o cualquier otra fábrica dedicada a la elaboración de papas fritas o procesados de la papa, recibirán sus envíos sin ser sometidos a lavado alguno, lo cual genera un tratamiento dispar al momento de importar las papas, en función de que la industria tiene un alto grado de exigencia con los productos que recibe.

Este último aspecto es revelador de la falta de conciencia, de la falta de cuidado y de la inoperancia de las medidas de mitigación establecidas en los artículos 55

y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y del cálculo de riesgo implementado, ya que las ciudades en la que se encuentran las plantas de procesamiento son urbes ubicadas, la mayoría de ellas, cerca de los campos agrícolas más productivos de nuestro país, lo que es destacable, en función de que no hay una razón para hacer un trato preferencial o distinguido, dado que en el Análisis de Riesgo de Plagas no se señalaron esas medidas especiales, además que las mismas derivan de la carta de intención con Estados Unidos de América (acuerdo comercial que no es fitosanitario); asimismo, dicha cuestión trae el riesgo de cumplir con medidas en territorio nacional cuando se pueden hacer desde el vecino país importador, como por ejemplo, qué se hará con los residuos o con el agua destinada al lavado de papa), interrogantes que no quedaron especificadas en el Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, incrementando con ello el riesgo de dispersión de plagas cuarentenarias en los campos agrícolas cercanos a las plantas procesadoras.

De ahí que la medida antes mencionada sea totalmente falible, impredecible y poco efectiva ante la multiplicidad de factores que se presentan al momento de importar la papa destinada para la industria y en su caso, la verificación del uso de las papas que sean importadas para ese fin; tan así es, que está plenamente probado en el sumario que las papas que se pusieron a la venta en las tiendas comerciales ** y *, no se encontraban embolsadas, sino que fueron colocadas a granel y en algunos casos tenían brotación derivada de la falta de inhibidor, señal de la antigüedad del tubérculo en las bodegas del vecino país del norte, lo que patentiza que la medida relativa al lavado de las papas deviene irrelevante, en función de que las papas destinadas para la industria no serán lavadas.

Aunado a ello, si bien las papas para la industria son lavadas en la fábrica que las procese; no menos cierto es, que el suelo y los residuos provenientes del extranjero se mesclarán con el medio ambiente nacional, y potencialmente generarán un foco de infección que resulta intolerable, en virtud de que el inicio de las grandes plagas se genera cerca de las plantas de procesamiento, justo en los canales de desagüe, merced a que el agua residual solamente en ocasiones es tratada y aún en ese supuesto, se desconoce si son eliminados todos los potenciales agentes infecciosos provenientes del vecino país del norte.

En consecuencia, se estima que los tubérculos de papas que se importan a México deben ser lavadas y libres de suelo; empero, ello no elimina el riesgo de plagas cuarentenarias, dado que la mayoría de éstas se encuentran dentro de la papa; por tanto, el lavado solo podría contribuir a reducir la cantidad de suelo adherido al

tubérculo si se aplica impecablemente y con ello disminuir la presencia de algunas plagas que se transportan en el suelo pero no aquellas que están en el interior del tubérculo.

Además, en una operación comercial es muy difícil eliminar la totalidad del suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado, pues tendría que ser lavado tubérculo por tubérculo, para asegurar la eliminación completa del suelo adherido, lo cual resulta imposible dada la cantidad de papa, agua e infraestructura que se requiere.

Lo anterior se apoya, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de tubérculos de papa a México, expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación en noviembre de dos mil doce, específicamente, en la parte que enseguida se transcribe:

> "*c).- Suelo en los empaques*
> *De acuerdo con la experiencia que ha desarrollado México como país importador de tubérculo para consumo en fresco procedente de EUA, durante el periodo *, se tiene que durante el proceso de inspección llevado a cabo por personal oficial mexicano en los puntos de ingreso de la franja fronteriza norte se ha detectado suelo, en cantidad importante, en los empaques de tubérculos de papa fresca procedente de ese origen (Figura 2). Tan solo en el **fueron rechazados **embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Importación Fitozoosanitaria (*). Esta condición fue una pauta para considerar que las papas para consumo que ingresan actualmente a México vienen con suelo, razón por la cual se ha decidido considerar esta vía como potencialmente importante para el ingreso de plagas al área de ARP* (foja 64 legajo de prueba).

Asimismo, se corrobora con la respuesta que dio la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en las preguntas marcadas como diecinueve y treinta y tres, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

***"Pregunta 19**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.*

***Respuesta.-** Tanto los tubérculos de papa como el suelo adherido a ellos puede ser un medio de dispersión de plagas de la papa. En general, los países prohíben la movilización internacional del suelo por considerar que es un vehículo de alto riesgo para la dispersión de una gran variedad de plagas.*

Por ejemplo, la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO), integrada por México, Canadá y Estados Unidos, en el 2013 adoptó una posición sobre la movilización de suelo; se adjunta documento como Anexo B y de la cual se extraen los siguientes párrafos para ilustrar la problemática del suelo:

Tal como lo demuestran las restricciones y las prohibiciones internacionales sobre la movilización de suelo, se considera que el suelo representa una vía de alto riesgo para la dispersión de una gran variedad de plagas las cuales incluyen, entre otras a las bacterias, los hongos, los insectos, los nematodos y las malezas. Mucha de las plagas trasmitidas por el suelo pueden sobrevivir por varios años, ya sea con hospedantes adecuados o sin ellos. Algunas de estas plagas pueden detectarse mediante la inspección visual mientras que otras requieren diagnósticos sofisticados.

La mayoría de las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPF), basándose en evidencias documentas (sic) de los reportes de intercepciones y la literatura científica publicada, prohíben la movilización de grandes cantidades de suelo sin tratamiento para reducir el riesgo de plagas a nivel aceptable. La aceptabilidad del suelo como contaminante de otros artículos reglamentados dependerá de los límites establecidos por la ONPF del país importador.

(nombres y rúbricas).

A manera de referencia, para el nematodo Globodera padilla el principal medio de transporte es a través de quistes que se localizan en partículas de suelo adheridas a los tubérculos y en las depresiones naturales de la papa (Franco 1994). Asimismo, para el hongo Synchytrium endobioticum el tubérculo y el suelo asociado al tubérculo son las fuentes de inóculo. El inóculo primario es dispersado por el movimiento de suelo contaminado adherido a tubérculos, equipo y otros medios de diseminación como herramientas y vehículos (Hooker, 1981). Para el caso del nematodo Ditylenchus destructor la forma principal de movilización es a través de tubérculos de papa infestados u otra parte subterránea de plantas hospederas como rizomas. El transporte de suelo infestado y agua de irrigación son otras formas importantes de diseminación (*).” (fojas 486 y 487).

***“Pregunta 33**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.*

***Respuesta.-** En una operación comercial es muy difícil eliminar la totalidad del suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado. Dada la cantidad de papa, agua e infraestructura que se requiere, resulta imposible hacer un lavado de tubérculo por tubérculo para asegurar la eliminación completa del suelo adherido.*

Durante las importaciones de papa de Estados Unidos a la franja fronteriza norte de México se han detectado embarques con presencia de suelo adherido a los tubérculos, lo cual confirma que no es posible asegurar la alimentación total del suelo. Por ejemplo, tan solo en el 2009 fueron rechazados 22 embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Inspección Fitozoosantaria (**). Esta condición fue una pauta para considerar en el ARP que las papas para consumo que ingresan actualmente a México

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

vienen con suelo, razón por la cual se decidió considerar esta vía como potencialmente importante para el ingreso de plagas al área de ARP. (ARP, p. 127 y 128).” (foja 499).

Así también, obra la respuesta de la pregunta marcada como diecinueve y treinta y uno, por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, que dice:

“19.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.*

R= Si lo son, en el supuesto que se depositen en las condiciones específicas para desarrollarse (foja 923).”

“31. *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el lavado de tubérculo es un mecanismo que elimine totalmente el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias y, en su caso, acompañe el soporte de su dicho.*

R= No es posible que una sola medida, tal como el lavado de tubérculos, sea la única medida para eliminar el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias en papa fresca.”

De igual forma obra las respuestas de las preguntas marcadas como diecinueve, treinta y uno y treinta y tres, por el perito oficial, Rubén Félix Gastélum, que dice:

“19. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.

Respuesta 19

Sí, tanto el tubérculo como el suelo adherido a estos, son un medio de dispersión de plagas de papa.

En el Cuadro 3 del Ánalisis de Riesgo de Plagas (que inicia en la página 131) se establecen las partes de la planta en donde se puede transportar la plaga. En dicho cuadro se indican las plagas cuya dispersión puede realizarse a través del suelo adherido al tubérculo, como por ejemplo, *fusarium coeruleum (página 158); Phytophthora erythroseptica (página 160), Synchytrium endobioticum (página 161); Ditylenchus destructor (página 162), Globodera rostochiensis (página 164), entre muchos otros.”*

*“**31**. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el lavado de tubérculos es un mecanismo que elimine totalmente el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe el soporte de su dicho.*

Respuesta 31.

El lavado de los tubérculos de papa no elimina el riesgo de las plagas cuarentenarias ya que no elimina las plagas que se encuentra dentro del tubérculo.

En el Análisis de Riesgo de Plagas se indica que el lavado de los tubérculos no ha sido una medida suficiente para

eliminar la totalidad de suelo adherido a los mismos (página 130).

"En el -Protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos a México II se establece que la papa destinada al mercado mexicano deberá ser lavada; esta práctica reduce, pero no elimina en su totalidad el riesgo de plagas asociadas al suelo de papa originaria de EUA, ya que durante el proceso de diagnóstico realizado por los Laboratorios aprobados en México, los residuos de suelo contienen plagas cuarentenarias, con lo que se ha constatado que el lavado no ha sido una medida fitosanitaria suficiente para eliminar la totalidad del suelo de los tubérculos y evitar que con ello el riesgo de plagas (SENASICA-DGIF, 2010).

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

***"33.** Que diga el perito, por la posesión de especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.*

Respuesta 33

Para contestar esta pregunta me refiero a lo dicho en la respuesta a la pregunta número 31, en el sentido que en el Análisis de Riesgo de Plagas se indica que el lavado de los tubérculos no ha sido una medida suficiente para eliminar la totalidad de suelo adherido a los mismos (página 130):

"En el -Protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos a México II se establece que la papa destinada al mercado mexicano deberá ser lavada; esta práctica reduce, pero no elimina en su totalidad el riesgo de plagas asociadas al suelo de papa originaria de EUA, ya que durante el proceso de diagnóstico realizado por los Laboratorios aprobados en México, los residuos de suelo contienen plagas cuarentenarias, con lo que se ha constatado que el lavado no ha sido una medida fitosanitaria suficiente para eliminar la totalidad del suelo de los tubérculos y evitar que con ello el riesgo de plagas (SENASICA-DGIF, 2010)."

Sin que sea óbice a lo anterior, la respuesta dada por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, en las preguntas números treinta y dos y treinta y tres, mismas que son del tenor siguiente:

*"**32.-** Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.*

R= La Norte Regional de Medidas Fitosanitarias de la NAPPO, dentro del apartado de integración de medidas conocidas como System Approach, indicado al lavado de tubérculos de papa como una de las medidas para mitigar el riesgo fitosanitario (RSPM No. 3.2010,página 5). Recientemente el Boletín Técnico de la EPPO, también publicó

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

una referencia al uso de la medida de lavado de tubérculos como forma de mitigar el riesgo asociado con la presencia de Epitrix en papa cosechada en regiones paperas de Europa (EPPO Bulletin, 2016). (foja 925).

"33.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.

R=Es factible eliminar todo el suelo, en función del tipo y tiempo de lavado de los tubérculos de papa. (foja 926)."

Ello es así, pues se le otorga mayor credibilidad a los peritos de la parte quejosa y el perito oficial Rubén Félix Gastélum, los cuales en atención a la pregunta treinta y dos, señalaron lo siguiente:

"Pregunta 32. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.

Respuesta. No se conoce ningún documento científico publicado en revistas arbitradas que a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación demuestre la efectividad de algún método de lavado de los tubérculos de papa como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentanarias en tubérculo de papa.

Asimismo, con base en los elementos que se anotan a continuación, señalados en la NIMF 28 TRATAMIENTOS FITOSANITARIOS PARA PLAGAS REGLAMENTADAS (2007) de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), de la FAO, no existe un tratamiento o método de lavado de los tubérculos de papa que haya sido documentado, evaluado y adoptado por la CIPF contra las plagas de la papa. No se han aportado a la CIPF los documentos técnico/científicos que demuestren la efectividad biológica de esta medida para la mitigación del riesgo de las plagas de la papa…"

"32. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.

Respuesta 32

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco documento científico publicado en revistas arbitradas alguno que sustente que el lavado de los tubérculos mitigue el riesgo de plagas cuarentenarias.

En esas condiciones, se estima, de inicio, que las respuestas emitidas por el perito de las autoridades

responsables indirectamente validan los argumentos que esgrimen el perito oficial y de la parte quejosa, a saber: que no es factible eliminar todo el suelo adherido al tubérculo y que no hay documento científico que determina que el lavado es una medida de mitigación.

Asimismo, del estudio integral de los dictámenes surge a la vista que el lavado de tubérculos, aunado con la presentación de un certificado de exportación expedido por el país de origen y la inspección física en el punto de ingreso por la autoridad del país importador, no se consideran mecanismos efectivos que mitiguen de manera eficiente la dispersión de plagas provenientes del país importador, dado que la mayoría de las plagas cuarentenarias se encuentran dentro de la papa, y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de las pruebas de laboratorio para las plagas cuarentenarias; ya que si bien el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal establecía que se requería de un diagnóstico de laboratorio para la importación de papa, se determinó que los embarques permanecerán en el punto de ingreso hasta que se obtenga el resultado de diagnóstico para nematodos reglamentados con lo cual se permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de laboratorio para virus, bacterias, hongos, fitoplasmas, insectos y demás plagas cuarentenarias; tan es así que en las importaciones de papa de Estados Unidos de Norteamérica a la franja fronteriza norte de México, tan solo en el año de dos mil nueve fueron rechazados veintidós embarques debido a la presencia de suelo y lodo adheridos a los tubérculos de papa y en las importaciones bajo el acuerdo de mitigación se liberaron diversos al interior de la república aún con presencia de plagas.

Ahora, en lo relativo a que en caso de que el tubérculo de papa o el suelo se encuentren contaminados, pueden ser un medio de dispersión de plagas, siempre y cuando se destinen al cultivo; sin embargo, el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no señala los mecanismos adoptados para controlar que las papas importadas no se destinen para el cultivo, tampoco se advierte que Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) haya publicado la eficacia de dicha medida, ni los mecanismos para controlar que la papa no sea extraída de la bolsa de nueve kilogramos para utilizarla para el cultivo.

Se resalta también que la autoridad responsable y Estados Unidos reconocen que existe en desvío de la papa fresca hacia la siembra, como se cita a continuación:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Análisis de Riesgo de Plagas para la importación de tubérculos de papa (Solanum tuberosum L.) a México.

En el presente ARP se identificó que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvió de uso de papa para consumo como semilla, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores (CONAPAPA, 2007). Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región u obtenerla de su cosecha del año anterior (Santiago y García, 1999; Quaim, 1998; Quaim 1999; CONAPAPA, 2007). Se estima que el desvío oscila entre el 5% (de acuerdo a documentación realizada por USDA-APHIS) y 10% de la papa que existe en el mercado para consumo. Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se han importado de Estados Unidos, aun mínimo de 10,000 toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, llegaría a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros, en los cuales México es ampliamente competitivo. Esta situación podría disminuir la competividad de la horticultura mexicana; generando desempleo, disminución de ingresos y de divisas, desabasto y un consecuente incremento en el precio para el consumidor final.

Lo anterior, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa tienen altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de 55,645.63 hectáreas, que anualmente se siembran con este producto en territorio nacional y que tiene una producción aproximada de 1,536,617.37 toneladas al año, que generan un valor de 11,622.047.96 miles de pesos (SIAP, 2012), así como a la superficie sembrada en México de tomate (jitomate) que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 14,888.260 (miles de pesos), de chile que es de 148,764.387 hectáreas con un valor de 13,225.239 (miles de pesos); de berenjena, 1,120.50 hectáreas, con valor de 382,919.84 (miles de pesos) y de tabaco 4,206 hectáreas con valor de 182,772 (miles de pesos). Todas las cifras referidas provienen del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA durante el año 2010. (Foja 5 legajo de prueba).

D.- La papa fresca para consumo exportada a México deberán ser tratadas con un inhibidor de la brotación.

El presente estudio me permito iniciarlo con el siguiente principio general derecho:

In ambiguo sermone non utrumque decimus, sed id dumtaxat quod volumus; que significa: "*Con una expresión*

ambigua no expresamos dos sentidos, sino sólo el que nos interesa".

Del estudio integral de la medida fitosanitaria más importante con la que cuenta el Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, surge en el suscrito una sensación de ambigüedad, de duda, de pesimismo; habida cuenta que basta una simple firma del certificado correspondiente por parte del productor extranjero, para tener por cierto y verdadero que se aplicó oportunamente algún tipo de inhibidor de brotación de la papa, dado que la única forma en que se podrá verificar si fue aplicado o no es al momento de apreciar la duración de la papa en anaquel, antes de que empiecen los primeros brotes.

Asimismo, para demostrar lo anterior se tomó en consideración el listado de importaciones de papa que ingresaron a territorio nacional durante el periodo de vigencia del acuerdo de mitigación abrogado y del plan de trabajo, anexo al Oficio número *emitido por el Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y ofrecido como prueba documental en vía de informe en copia certificada por la parte quejosa del cual se desprenden una serie de importaciones y embarques liberados a territorio nacional en donde se encontró la presencia de plaga cuarentenaria.

Prueba la anterior que acredita por un lado la irrelevancia de la medida establecida en los actos reclamados y por otro, la inoperancia del cálculo de riesgo efectuada por las autoridades responsables.

En ese mismo orden de ideas, es importante mencionar que **el inhibidor es un producto químico que se fabrica a base de clorprofan, conformado por isopropílico, clorofenil y carbonato**, que es, por regla general, una especie de gas que se aplica a las papas.

Así pues, abordo el tema bajo el principio general de derecho siguiente:

In dubiis, favorabilior pars ast eligenda. *"en duda hay que elegir lo más favorable."*

Así las cosas, atendiendo al Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y acuerdo de clasificación y codificación de mercancías reclamados, en el mayor de los extremos, nos encontramos con una papa que llevá almacenada más de cinco meses; papa que, en caso de que se le aplique el inhibidor, de acuerdo a lo que maneja el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, llevará entre tres y cinco exposiciones al inhibidor de que se trata, el cual, es un producto químico que en cantidades pequeñas no representa riesgo alguno para la salud humana, pero en altas cantidades, como las que contendrán las papas que lleven mucho tiempo

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

almacenadas, representa un potencial riesgo para la salud del pueblo mexicano, al ser un producto altamente cancerígeno, como ejemplos están: que la solanina es una sustancia muy tóxica, incluso en pequeñas cantidades. Su toxicidad se debe a que es un inhibidor de la acetilcolinesterasa por lo que su ingesta produce efectos colinérgicos. www.wikipedia.org.wiki/solanina; asimismo, el experimento llamado la niña y las patatas: según ella, estas últimas son rociadas con un peligroso compuesto antigerminante llamado Bud Nip o clorprofam que podría provocar tumores: www.gominolasdepetroleo.com/.../el-video-de-la-nina-y-las-patatas.html), lo que por sí mismo afecta el derecho a la salud, consagrado en el artículo 4° Constitucional, y si bien, no se cuenta con una prueba irrefutable de lo que se sostiene con antelación; también lo es, que en el presente caso se aplicará el principio precautorio, **consistente en que ante la falta de la base de la certeza científica de la inocuidad del producto en comento,** se procede a evitar cualquier riesgo que, en este caso, estimo, puede generar consecuencias graves a la salud del pueblo mexicano, capaz de dañar a las generaciones futuras, a nuestros niños y ocasionar daños irreversibles a la salud humana, lo que patentiza la inoperancia de la medida y el peligro potencial que genera.

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) no tiene ningún producto químico autorizado para inhibir la brotación en papa para consumo. Además de la falta de análisis de riesgo en México y de su cuestionable efectividad para evitar la brotación de la papa, es de alta importancia considerar el riesgo a la salud humana por el consumo de papa tratada y con residuos de este químico.

Lo anterior se corrobora con la respuesta dada a la pregunta treinta por los peritos Norma Alejandra Elizalde Jiménez y Rubén Félix Gastélum, la primera designada por la parte quejosa y el segundo en su carácter de perito por parte de este juzgado, los cuales manifestaron:

***"Pregunta 30**. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Registros Sanitarios para uso en papa fresca.*

Respuesta.- Con base en la información oficial proporcionada por la propia Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios ("COFEPRIS"), no existe ningún producto registrado y autorizado en México para usarse en papa para inhibir su germinación.

Esto ya que el tipo de comercialización de papa fresca en México, de papa producida en México y áreas certificadas libres de plagas hace innecesaria la aplicación de químicos inhibidores adicionales. Situación que es modificada por Acuerdo de Mitigación publicado para el caso de papa para consumo de origen norteamericano para el cual no existe registro en COFEPRIS.

Asimismo, esto puede confirmarse en el propio documento de la NAPPO indicado en la respuesta a la pregunta anterior, el cual se copia para mejor referencia:

(cuadro)

Hasta donde es de mi conocimiento y de la revisión de la página oficial de la COFEPRIS (http://www.cofepris.gob.mx) no existe autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente.

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

Perito oficial.

"30. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Registros Sanitarios para uso en papa fresca.

Respuesta 30.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco que algún inhibidor de la germinación se encuentre registrado y autorizado por la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios. Así mismo de una revisión en internet sobre el tema, es específico en el portal de COFEPRIS (http://www.gob.mx/cofepris/) y otras páginas, no localice autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente."

Asimismo, el Grupo Consultivo Internacional sobre irradiación de alimentos de la FAO/IAEA, menciona en su estudio sobre "Facts about food irradiatión", que muchos países han prohibido el uso de estos productos químicos para inhibir la brotación en papas y otros cultivos, como se muestra a continuación:

"Inhibition of sprouting

In order to proveide consumers with a year-round supply of potato tubers, onion bulbs, onion bulbs, yams and other sprouting plant foods, storage over many months is necessary unless shipments from other climatic zones, usually at a much higher prince, can replace local production during off-season. Such long-team storage ispossible with the aid of refrigeration, which is costly, particularly in subtropical and tropical regions. For many of these crops, the desired inhibitory effects can also be obtained using chemical sprout inhibitors such as maleic hydrazide, propham, or chloroproham. These chemicals, however, are aither not effective under tropical conditions or leave residues in the produce, and for health reasons

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

they are considered by some to be harmful. Thus many coutries have prohibited their use.

A very radiation dose of 0.15 kGy or less, inhibits sprouting of products such as potatoes, yams, onions, garlic, giner, and chestnuts. It leaves no residues and allows storage temperatures. Irradiation of patotes, stored at higher temperatures (10¡-15¡C), have better processing quality. Commercial processing of irradiated potatoes has been carried out in Japan since 1973.

Facts about food irradiation
A series of Fact sheets from the International Consultative Group on Food Irradiation (ICGFI)
Food and Environmental Protection Section
Joint FAO/IAEA Division of Nuclear Techniques in Food and Agriculture
International Atomic Energy Agency
Wagramer Strasse 5, P.O.Box 100, A-1400 Vienna, Austria
Telex:112645, Cable:INATOM VIENNA, Facsimile: (+43 1)26007
Telephone: (+43 1)2600-21640,E-Mail: Official.Mail@iaea.org
Also visit ICGFI-Web Page (http://www.iaea.org/icgfi).”

(Traducción en español)

“Inhibidor de germinados (plantas)
En orden de proveer a los consumidores un abastecimiento de alrededor de un año de papas, cebollas, camote y otro tipo de germinados (plantas) comestibles, es necesario conservarlas hasta varios meses, a no ser que recibamos de otras zonas climáticas, usualmente a un precio más alto, se puede reemplazar la producción local en temporada baja. Tales largos periodos de almacenamiento son posibles con ayuda de refrigeración, el cual es costoso, particularmente en regiones sub-tropicales y tropicales. El deseo de inhibir tales efectos pueden ser obtenidos usando químicos inhibidores de germinación por ejemplo hidrazida maleica, profam, o cloroprofam, estos quiímicos, sin embargo, tampoco son efectivos bajo condiciones tropicales o dejan residuos en el producto, y por razones de salud estos son considerados nocivos. Por consiguiente muchos países tienen prohibido su uso.
Una muy baja dosis de radiación de 0.15kGy o menos, inhibe la germinación de productos por ejemplo papas, camote, cebollas, ajo, jengibre, y castañas. La cual no deja residuos y permite ser almacenado en altas temperaturas. La irradiación de papas, almacenadas a altas temperaturas (10¡-15¡C), tiene mejor proceso de calidad. El proceso comercial de irradiación de papas se ejecuta en Japón desde 1973.
Factores acerca de la irradiación de comida
Una serie de hoja de datos del grupo consultivo internacional sobre la irradiación de los alimentos
Sección de protección del medio ambiente y alimentos

Asociado FAO/AIAEA división de técnicas nucleares en comida y agricultura

Agencia internacional de energía atómica

Wagramer Strasse 5, P.O.Box 100, A-1400 Vienna, Austria

Telex:112645, Cable:INATOM VIENNA, Facsimile: (+43 1)26007

Telephone: (+43 1)2600-21640,E-Mail: Official.Mail@iaea.org

Also visit ICGFI-Web Page (http://www.iaea.org/icgfi)...”

En los estudios expuestos en el Análisis de Riesgo de Plagas para la importación de tubérculo de papa a México, al respecto, se advierte lo siguiente:

“2.2.1.2 Probabilidad de supervivencia durante el transporte o almacenamiento

De acuerdo con el “protocolo para la exportación de papa fresca de los Estados Unidos a México”, la papa destinada al mercado del consumo en México puede prevenir de condiciones de almacenamiento de periodos de entre tres a doce meses. En los puntos de ingreso a México, se han detectado plagas cuarentenarias como Potato mop top virus (PMTV), Meloidogyne chitwoodi, Potato Virus, Y (PVY) y sus variantes y Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus en cargamentos de papa para consumo originarios de Estados Unidos de América. Esta situación y las características biológicas de la mayoría de las plagas cuarentenarias que sobreviven dentro del tubérculo, incrementan la probabilidad de que las plagas cuarentenarias se introduzcan y establezcan en México.

Por ejemplo, la bacteria Claibacter michiganensis subsp. Sepedonicus es extremadamente infecciosa y su periodo infectivo se prolonga pro más de seis meses. Los hongos como Polyscytalum pustulans forman en la superficie de los tubérculos microesclerocios que en condiciones de almacenamiento pueden ocasionar pudrición y si son utilizados como semilla son fuente de infección de P. pustulans en almacén (Van der Zaap 1996). En Phoma exigua var, foveata, las condiciones de alta humedad o temperaturas bajas menores de 12°C incrementan la incidencia de patógeno durante el almacenamiento (Hooger 1980). Los nematodos como Ditylenchus destructor sobreviven en el suelo por temperaturas de -28°C (Decker, 1969; Escuer,1998) y todos los estadios juveniles son infectivos aunque el juvenil IV tiene la capacidad de desecarse y mantenerse en estado de anhidrobiosis (Nombela et al.,1985) puede permanecer hasta 10 años en estas condiciones para luego activarse en presencia de hospedante y condiciones ambientales favorables (Escuer, 1998). En el caso de insectos, los estados inmaduros de Agriotes lineatus pueden infectar hasta el 80% de tubérculos en una hectárea de suelo cultivado de papa (Parker y Howard, 2001) y Symmetrischema tangolias puede afectar hasta el 100% de los tubérculos en condiciones de almacenamiento (**).

A manera de ejemplo, las papas frescas originarias de EUA son transportadoras en condiciones de refrigeración en termoking que viene flejado de origen, empacadas en cajas de cartón, costales de cartón, poliuretano (aprox.50kg), bolsas de polietileno, generalmente paletizadas. Las condiciones de temperatura durante el transporte son similares a las

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mantendias durante el alacenaje que fluctúa entre 4 a 10°C (**).” (foja 65 legajo de prueba)

Por tanto, correspondía al estado mexicano, justificar que la alta exposición al inhibidor de crecimiento, no genera ningún riesgo para los consumidores, dado que la alta exposición a la que serán sometidas las papas que ingresen a territorio nacional, no genera más que zozobra, duda, incredulidad, de que ese producto no afectará la salud de nuestros niños; por lo que, de ninguna manera es tolerable la medida que ahora se estudia, por el altísimo riesgo que representa para la salud de nuestro pueblo.

Lo anterior es así, pues de conformidad con el documento de ciencia y tecnología de la Organización Norteamericana de Protección de las Plantas (NAPPO por sus siglas en ingles), ningún producto químico inhibe la germinación de los tubérculos de manera permanente, y los productos químicos que utiliza Estados Unidos para inhibir la germinación de los tubérculos varían considerablemente con las dosis aplicadas, con la calidad de cubrimiento de los tubérculos y la temperatura en la que se conservan los tubérculos después del tratamiento, además, que los ingredientes activos de la mayoría de los inhibidores son volátiles; por tanto en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal se debió establecer los productos, efectividad, dosis, tiempo y procedimientos de los inhibidores de la germinación, para que las autoridades mexicanas estuvieran en posibilidad de verificar su efectividad; máxime que en la actualidad, no existe ningún producto registrado y autorizado en México para inhibir la germinación de los tubérculos de papa, tal como se advierte del documento elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Platas (NAPPO, por sus siglas en ingles), antes mencionado.

Sirven de apoyo también, las respuestas que dio la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en las preguntas marcadas como veintiséis, veintisiete, veintinueve y treinta, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

“Pregunta 26.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa de manera absoluta.*

Respuesta *- No se conoce ningún documento científico publicado a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación en revistas arbitradas que demuestre la efectividad de algún inhibidor de la germinación como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias en tubérculo de papa.*

Inclusive, el uso de inhibidores no es un tratamiento cuarentenario con el que se pueda eliminar la brotación de la papa.

Este tema fue revisado por un grupo técnico de la Organización Norteamericana de Protección de las Planas NAPPO, (www.nappo.org), quien determinó que ningún inhibidor inhibe permanentemente la germinación de la papa. Por lo tanto, la papa tratada con inhibidores no pierde la capacidad de germinar.

El estudio correspondiente, denominado "CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes" elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO), por sus siglas en inglés. Documento que se adjunta al presente como Anexo F.

*Asimismo, con base en los elementos que se anotan a continuación, señalados en la **) de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), de la FAO, no existe un tratamiento con inhibidores de la germinación que haya sido documentado, evaluado y adoptado por la CIPF contra las plagas de la papa. No se han aportado a la CIPF los documentos técnico/científicos que demuestren la efectividad biológica de esta medida para la mitigación del riesgo de las plagas de la papa.*

La NIMF 28, menciona:

En el Anexo I de esta norma se presentan los tratamientos fitosanitarios que han sido evaluados y adoptados por la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF). La norma describe también los requisitos para presentar y evaluar datos de eficacia y otra Información importante sobre tratamientos fitosanitarios que puedan utilizarse como medida fitosanitaria y que, tras su adopción, se incluirán en el Anexo 1.

La finalidad de los tratamientos es el control de plagas reglamentadas en productos reglamentados, principalmente los que son objeto de comercio internacional. Los tratamientos adoptados proporcionan los requisitos mínimos necesarios para controlar una plaga reglamentada con una eficacia determinada.

El Grupo Técnico sobre tratamientos fitosanitarios evaluará las propuestas cuya información esté completa y, si considera que el tratamiento es aceptable, lo recomendará para su aprobación por la CMF.

La finalidad de la CIPF es "prevenir la diseminación e introducción de plagas de plantas y productos vegetales y promover medidas apropiadas para combatirías" (Artículo 1.1 de la CIPF, 1997).

El Artículo VII.1 de la CIPF 1997 estípula que:

Las partes contratantes tendrán autoridad soberana para reglamentar, de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables, la entrada de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados y, a este efecto, pueden: a) imponer y adoptar medidas fitosanitarias con respecto a la Importación de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados, incluyendo por ejemplo, inspección, prohibición de la importación y tratamiento".

Los tratamientos fitosanitarios adoptados proporcionan un medio para matar, inactivar, eliminar, esterilizar o desvitalizar las plagas con una eficacia determinada y son pertinentes, ante todo, para el comercio internacional. Cuando es posible, se indica el nivel de eficacia, especificidad y aplicabilidad de cada tratamiento. Las ONPF podrán utilizar estos criterios para escoger el tratamiento o combinación de tratamientos que sean apropiados para las circunstancias en cuestión.

Requisitos para los tratamientos fitosanitarios

A efectos de la presente norma, los tratamientos fitosanitarios deberán cumplir con los siguientes requisitos:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

-ser eficaces para matar, inactivar, eliminar, esterilizar o desvitalizar las plagas que estén asociadas con un artículo reglamentado. Se debería estipular el nivel de eficacia del tratamiento (cuantificado o expresado estadísticamente). Cuando se carezca de datos sobre experimentos o dichos datos no sean suficientes, debería proporcionarse otra evidencia de la eficacia (a saber, información y/o experiencia histórica y/o práctica);

-estar bien documentados para demostrar que los datos de eficacia se han generado mediante procedimientos científicos apropiados, incluyendo si procede un diseño experimental adecuado. Los datos que apoyen el tratamiento deberían poderse verificar y reproducir, y deberían estar basados en métodos estadísticos y/o en prácticas internacionales establecidas y aceptadas. La investigación debería, de preferencia, haber sido publicada en una revista científica especializada;

-ser viables y aplicables para su empleo principalmente en el comercio internacional o para otros propósitos (por ejemplo, para proteger áreas en peligro a escala nacional o para la investigación);

-no ser fitotóxicos ni tener otros efectos adversos.

Datos de eficacia que respaldan la propuesta de tratamiento fitosanitario

En la propuesta se deberla proporcionar la fuente de todos los datos de eficacia (publicados o inéditos). Los datos de apoyo deberían presentarse de una forma clara y sistemática.

Para el tratamiento, debería especificarse la etapa del ciclo de vida de la plaga objetivo. Normalmente, la etapa o etapas de desarrollo asociadas con el artículo reglamentado que es objeto de comercio serán tas etapas para las que se propone y establece un tratamiento. Los datos que se proporcionen sobre la eficacia deberían especificar el nivel estadístico de confianza que respalda la eficacia propuesta del tratamiento en la etapa del ciclo vital especificada.

De ser posible, deberían presentarse datos sobre los métodos utilizados para determinar la relación dosis/eficacia del tratamiento, a fin de demostrar los márgenes de eficacia del mismo (por ejemplo, curvas de dosis/eficacia). Los tratamientos normalmente sólo pueden evaluarse para las condiciones en las que fueron analizados.

Publicación de los tratamientos fitosanitarios

Los tratamientos fitosanitarios se incluirán en un anexo de esta norma tras haber sido adoptados por la CMF.

Con base en este procedimiento descrito en la NIMF 28 para adoptar un tratamiento fitosanitario como efectivo para mitigar el riesgo de plagas, se concluye que la CIPF no ha evaluado y adoptado ningún tratamiento con inhibidores de la germinación como eficaz para mitigar el riesgo de las plagas de la papa." (foja 491 a 494).

***"Pregunta 27.** Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el uso de inhibidores de la germinación previene el uso de papa fresca como semilla, es decir la plantación del tubérculo, o sólo impide la brotación de la misma.*

***Respuesta.** El uso de inhibidores de la germinación no previene el uso de papa fresca como semilla. Los agricultores pueden adquirir semilla en las centrales de abasto u otros centros de distribución y no saben si la papa fue tratada con inhibidor o no. Estos tubérculos al sembrarse pueden llevar plagas de suelo y a otros cultivos vecinos, aun cuando la formación de plantas no se homogénea y de calidad. Los inhibidores tiene el propósito de retrasar o evitar la brotación del tubérculo, sin embargo actualmente*

no existe ningún inhibidor que evite completamente la brotación, es decir que no haya brotes en el tubérculo. Por tanto, un tubérculo aun tratado con inhibidor de la brotación podría generar una planta si este tubérculo es sembrado."

***"Pregunta 29**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.*

***Respuesta**.- Conforme al documento denominado "CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes" elaborado por la NAPPO, se desprende que actualmente no existe un inhibidor de brotación que sea permanente, evite completamente la germinación y que elimine de manera definitiva el riesgo derivado del desvío de uso de papas para consumo como semilla de papa. Dicho documento, se adjunta al presente como **Anexo F."** (foja 495).*

***"Pregunta 30**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

***Respuesta**.- Con base en la información oficial proporcionada por la propia Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios ("COFEPRIS"), no existe ningún producto registrado y autorizado en México para usarse en papa para inhibir su germinación.*

Esto ya que el tipo de comercialización de papa fresca en México, de papa producida en México y en áreas certificadas libres de plagas hace innecesaria la aplicación de químicos inhibidores adicionales. Situación que es modificada por el Acuerdo de Mitigación publicado para el caso de papa para consumo de origen norteamericano para el cual no existe registro en COFEPRIS.

Asimismo, esto puede confirmarse en el propio documento de la NAPPO indicado en la respuesta a la pregunta anterior, el cual se copia para mejor referencia: (recuadro).

Hasta donde es mi conocimiento y de la revisión de la página oficial de la COFEPRIS (http://www.cofepris.gob.mx) no existe autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente." (fojas 495 y 496).

Así también corrobora lo anterior las respuestas dadas a las preguntas veintiséis, veintisiete, veintinueve y treinta por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, las cuales a la letra dice:

***"26.-** Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa de manera absoluta.*

Respuesta 26

En mi experiencia como perito no tengo conocimiento de documento científico alguno publicado a la fecha en revistas arbitradas que respalde el uso de algún inhibidor de la germinación como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias en tubérculo de papa."

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"27. *Que diga el perito**,** por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el uso de inhibidores de la germinación previene el uso de papa fresca como semilla, es decir la plantación del tubérculo, o sólo impide la brotación de la misma.*

Respuesta 27

Los inhibidores de la germinación previenen como su nombre lo indica que el tubérculo no germine durante un periodo específico. El inhibidor de germinación no previene que los agricultores siembren los tubérculos de papa en espera que estos germinen, que esto suceda dependerá de la efectividad del inhibidor así como de cuánto tiempo ha pasado desde que se aplicó el mismo."

"29*.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.*

Respuesta 29.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa."

"30*.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

Respuesta 30.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco que algún inhibidor de la germinación se encuentre registrado y autorizado por la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios. Así mismos de una revisión en internet sobre el tema, es específico en el portal de COFEPRIS (http:/www.gob.mx/cofepris/) y otras páginas , no localice autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente."

No es óbice lo señalado en las respuestas dadas a las preguntas marcadas como veintiséis, veintinueve y treinta, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en los dictámenes periciales que rindió, que dicen:

"26.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa de manera absoluta.*

R= *No tengo conocimiento de documentos que reporten datos técnicos, que sustenten el uso de inhibidores de la germinación como elementos que mitiguen, de manera absoluta, el riesgo fitosanitario de plagas asociadas con para fresca. El uso óptimo de inhibidores de la germinación puede ayudar a mitigar el riesgo fitosanitario de plagas de papa, por el efecto retrasante de la germinación y, por tanto, de la expresión de posibles patógenos presentes en tubérculo* (fojas 924)."

"29*.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún*

inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.

***R**= Los reportes técnicos indican que los ingredientes activos usados como inhibidores de la germinación de papa, usados de manera adecuada en sus dosis óptimas, ayudan a evitar la brotación de tubérculos; pero por diferencias en la uniformidad de las aplicaciones pueden ocurrir brotaciones no esperadas.*"

***"30**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

***R**= Se anuncia dentro de las bases de datos de registros de plaguicidas de la COFEPRIS, el registro de CLORPROFAM técnico para su uso en plantas formuladores, pero no se especifica su uso en papa fresca. (foja 925)."*

En esas condiciones, se estima que las respuestas emitidas por el perito indirectamente validan los argumentos que esgrimen los peritos oficial y de la parte quejosa, a saber; que la papa fresca para consumo exportada a México al ser tratadas con un inhibidor de la brotación puede utilizarse como semilla, pues sus respuestas son ambiguas y no responden en su integridad los cuestionamientos planteados, en esas condiciones, es evidente que dichas respuestas corroboran las respuestas dadas por el perito de los quejosos y el perito oficial.

e).- Rastreabilidad del producto

> *"Artículo 55.*
> *XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación…"*

De lo antes expuesto, se estima que la medida en cuestión no constituye una medida tendente a mitigar plaga alguna, dado que es una acción de seguimiento al producto; dicho de otra manera, la medida de que se trata sólo permite rastrear el producto, una vez que se detecte algún tipo de contingencia; esto es, cuando ya esté contaminado el campo y así, bajo esa perspectiva se investigará el lugar de donde provino esa plaga y aquí la pregunta que surge es ¿En qué mitiga el riesgo esa medida? La respuesta es simple: **En nada**, porque no inhibe la trasmisión o propagación de plagas, por esa simple y sencilla razón, lo que aumenta más y fortalece el argumento relativo a que los artículos impugnados, no son más que un sofisma, y no constituyen medida alguna que pueda proteger los campos de cultivo mexicanos.

Más aun, cuando se diagnostica en el laboratorio y se notifica la detección de una plaga cuarentenaria, pudieron

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

haber pasado varios meses, por tanto, es inútil esta medida (rastreabilidad) cuando no hay cultivo en el campo y toda la papa ya fue comercializada sin ningún control.

f).- Los envíos están inspeccionados y certificados por servidores públicos autorizados.

Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal:

"Artículo 55.-

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

a) Las inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque;
b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionaran en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y
c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo será motivo de rechazo del Embarque;

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

Así pues, del estudio integral de la medida de que se trata, se advierte que la autoridad responsable Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria autorizará servidores públicos para llevar a cabo las inspecciones en los embarques de papa y en las empacadoras de los países exportadores. Funcionarios que velarán por la fitosanidad del suelo mexicano, pues son los que detectarán síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos; sin embargo, en dicha medida fitosanitaria las responsables no precisan la forma en que serán designados los servidores públicos que llevarán las inspecciones; esto es, si será personal nacional del Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, los que irán a las empacadoras extranjeras a llevar a cabo las funciones de inspección, o será personal extranjero designado por el país que pretenda exportar papa a territorio mexicano el que velará por la fitosanidad del suelo mexicano, circunstancias que no especificaron las autoridades responsables al emitir la medida fitosanitaria que se analiza.

De esa manera, si atendemos a la acuciosidad, conocimiento y compromiso por parte de los funcionarios extranjeros para verificar que sus productos no contengan plagas cuarentenarias que infesten los campos de cultivo mexicanos, de inicio, es casi seguro, que los campos de cultivo mexicano serán contaminados, y para muestra bastaron dos semanas; dos semanas, en las que ingresó papa del vecino país en la aplicación plena del acuerdo de mitigación abrogado y su plan de trabajo.

En esas condiciones, al no precisar las responsables, si serán funcionarios mexicanos o extranjeros los que llevaran a cabo las inspecciones que como medida fitosanitaria

establecieron, dejan en estado de incertidumbre al desconocer a que funcionarios se les encomendara la custodia del suelo patrio, por ello dicha disposición constituye un engaño más del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, pues en todo caso, el cuidado, protección y verificación de las papas debe corresponder exclusivamente a funcionarios comprometidos con la integridad de nuestro suelo, y que por obvias razones, deben ser funcionarios mexicanos y no extranjeros. El razonamiento antes apuntado no es retórico, sino que está justificado con medios de prueba que enseguida se transcribirán, pues como ya se dijo, bastaron dos semanas para advertir la falta de compromiso por parte de los funcionarios extranjeros en el cuidado es inspección de los tubérculos que ingresaron a nuestro país.

Lo anterior se apoya, con los considerandos establecidos en el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen las Medidas de Mitigación de Riesgo para la Importación de Tubérculo de Papa a los Estados Unidos Mexicanos sometido a consulta pública mediante publicación en el diario oficial de la federación del veinte de noviembre de dos mil doce que indica:

*"Que en el caso de las importaciones de tubérculos de papa de Estados Unidos de América a la franja fronteriza norte de México, durante el periodo **, se han detectado **embarques contaminados con las plagas cuarentenarias para México siguientes: Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, Clavibacter michiganensis subs. sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Ralstonia solanacearum. Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados, fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de Estados Unidos para cumplir con el protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos de América a México…"*

Como se ha mostrado, esta medida adoptada por la autoridad resulta ambigua, ineficaz y anti-soberana, pues adicionales a los registros exhibidos aquí, también están los *(novecientos cuarenta y cuatro) embarques de papa contaminados con Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, clavibacter michiganensis subs.sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Rolstonia solanacearum, todas ellas plagas cuarentenarias para México, donde la propia autoridad concluye, cito el Aviso publicado en el *

Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de los Estados Unidos para cumplir con el protocolo…

g).- Los envíos estén en paquetes de 20 libras o menos y etiquetados con la siguiente leyenda: "*este producto no debe ser utilizado para siembra*"

"Artículo 55…

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

Artículo Noveno transitorio.

II. Los embargues estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos…"

Del estudio integral de la citada medida fitosanitaria, se advierte la necesidad de que las papas sean puestas a la venta al público general dentro de las bolsas que refiere el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; sin embargo, refiriéndonos a las dos semanas en las que ingresaron las papas de tracto, se advierte que las cadenas comerciales tanto extranjeras como nacionales, no colocaron el producto embolsado, sino que fue exhibido a granel, con múltiples brotes, tierra y plagas cuarentenarias, lo cual genera una interrogante: la primera, ¿fueron importadas las papas en paquetes de veinte libras como se indica en el acuerdo de mitigación?, la pregunta anterior es difícil de responder con cabalidad; empero, haciendo una valoración de los medios de convicción existentes en el sumario se puede acreditar de manera circunstancial que las papas fueron importadas a granel y de pésima calidad, de rezago, esto es, que no pudieron ser comercializadas en el vecino país del norte y que se buscó su colocación en el mercado mexicano, y el segundo hecho demostrado es el consistente en que, si las papas venían empacadas porqué entonces las cadenas multinacionales las desempacaron y a su vez, porqué no se aplicó el acuerdo de mitigación abrogado y el plan de trabajo en las cadenas que venden el producto, habida cuenta que la bolsa es necesaria para evitar que el público consumidor siembre esas papas.

Pero lo peor de todo, es que las instrucciones de las bolsas vienen en inglés, no en español y es lo que hace preguntarse al suscrito, ¿qué porcentaje del público consumidor de nuestro país, se tomará el tiempo de traducir al español unas instrucciones que se redactaron en inglés?

Otra situación que surge a la vista es lo atinente a que si no se entiende la instrucción ¿qué impacto puede tener en el público consumidor una prohibición para desalentarlo a sembrar esa papa? Dicho de otra manera, la medida no es más que un argumento falaz, kafkiano y que no da más que tristeza advertir la poca seriedad de la autoridad responsable para realizar la labor que le ha sido encomendada. Porque en estos temas de fitosanidad, tiene que aplicarse la ley en forma estricta y, atendiendo los razonamientos expuestos en esta sentencia se

advierte que las medidas fitosanitarias establecidas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no conforman un sistema que pueda detener plagas provenientes del extranjero, porque fue diseñado estructuralmente para permitir el libre ingreso de un producto de pésima calidad al mercado mexicano.

Lo anterior corrobora el grave descuido de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) al no dar un seguimiento a los mecanismos para controlar y asegurar que los envíos estén en paquetes de veinte libras o menos y etiquetados con la siguiente leyenda: "este producto no debe ser utilizado para siembra", cuando se ofrezca para venta al público en general.

Además, aun cuando se colocara una etiqueta que indique: *"Estos tubérculos de papa se debe de utilizar solo para consumo"*, se estima que la medida no reduce el riesgo de que en las centrales de abastos y otros centros de distribución de tubérculos se vendan a granel, como ya se certificó, y se desvíen para siembra, pues en México no existe cultura o conocimiento sobre el impacto fitosanitario que tiene el vender los tubérculos de papa con el propósito de siembra; además, que las etiquetas o leyendas son fácilmente desprendibles por las personas que encausan los tubérculos para dichos propósitos.

Lo anterior se apoya, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de tubérculos de papa a México, expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación en noviembre de dos mil doce, específicamente, en la parte que enseguida se transcribe:

> *"INTRODUCCIÓN:*
>
> *…*
>
> *En el presente ARP se identificó que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto.* ***En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvío de uso de papa para consumo como semilla****, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores (CONAPAPA, 2007). Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región obtenerla de su cosecha del año anterior (*). Se estima que el desvío oscila entre el 5% (de acuerdo a documentación realizada por USDA-APHIS) Y 10% de la papa que existe en el mercado para su consumo. Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se ha importado de los Estados Unidos, a un mínimo de *toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, llegaría a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros en los cuales México es ampliamente competitivo…"* (foja 5 legajo de prueba).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, con lo señalado en la respuesta de la pregunta marcada como marcada como treinta y cinco, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en el dictamen pericial que rindió, que dice:

"35. Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.

R= No tengo conocimiento de un documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques, por sí solas, como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con plagas cuarentenarias en papa fresca." (foja 926)

Igualmente, con la respuesta dada por la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en la pregunta marcada como treinta y cinco, del dictamen pericial que rindió, que dice:

*"**Pregunta 35.** Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.*

***Respuesta.-** No se conoce ningún documento científico a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de papa. El uso de etiquetas y leyendas en los empaques normalmente tiene un propósito comercial y no tiene impacto como medida fitosanitaria." (500)."*

Asimismo, con la respuesta dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en la pregunta marcada como treinta y cinco, del dictamen pericial que rindió, que dice:

*"**Pregunta 35.** Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.*

Respuesta 35.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco documento científico publicado en revistas arbitradas alguno que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de papa.

h).- Que los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios de una población superior a cien mil habitantes.

"NOVENO.

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

La medida antes apuntada no es más que un sofisma, merced a que las poblaciones evidentemente agrícolas dedicadas a la producción de papa, por regla general, son mayores a los cien mil habitantes, tal es el caso de Los Mochis, Sinaloa, que es una de las ciudades que cuenta con más de cien mil habitantes y que está ubicada en un municipio que es de los mayores productores de papas a nivel nacional, lo mismo ocurre en Sonora, con Ciudad Obregón, en el Estado de México, con Toluca, en Veracruz, con Perote, entre otras poblaciones, lo que evidencia que la limitante de la cantidad de habitantes para efecto de la venta de papa fresca para consumo proveniente de Estados Unidos de Norte América, no mitiga riesgo alguno, pues se encuentra fuera de toda realidad, ya que las ciudades que concentran a los productores de papa cuentan con más de cien mil habitantes, por regla general; de ahí que la medida en cuestión no constituye ninguna medida fitosanitaria, y el hecho de que las instrucciones continentes en las bolsas de papa se encuentren escritas en idioma ingles hacen más inoperante la medida de que se trata.

Lo anterior se corrobora con la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el que señala que en nuestro país existen ciento diecisiete poblaciones que tienen más de cien mil habitantes, que tienen dentro de sus actividades a la agricultura.

Por ejemplo Culiacán, Sinaloa, tiene una población de ** habitantes, según censo **), donde una parte de su población se dedica a la producción agrícola en los alrededores de la ciudad. Asimismo, la mayoría de ciudades con poblaciones superiores a cien mil habitantes y que están ubicadas en Estados productores se papa tienen en su periferia una gran cantidad de rancherías que se dedican a la agricultura y que se proveen en la ciudad de los insumos y bienes que requieren para esta actividad.

Asimismo, en ciudades como Celaya existen **habitantes), en Irapuato * habitantes) y en León **habitantes); en el Estado de México, Toluca y muchas más, están rodeadas de áreas agrícolas que se proveen de insumos de las centrales de abasto y comercios de las ciudades; sin embargo, la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) no estableció en las regulaciones emitidas en los procedimientos para vigilar que los embarques no se desvíen a los alrededores de esas ciudades.

Por tanto, se llega a la conclusión de que para esta medida específica establecida en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se exhibió la evidencia que demuestre su eficacia contra las plagas cuarentenarias definidas en el propio reglamento y en el Análisis de

Riesgo de plagas, así como tampoco los mecanismos que utilizaría la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) para controlar y asegurar que las papas importadas no salgan de las poblaciones mayores a cien mil habitantes, y estas no lleguen a lugares de menor población, donde se asume el riesgo es mayor

i).- Papa fresca para procesamiento.

"NOVENO

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

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

Ahora bien, del estudio integral de las medidas adoptadas para las papas frescas que se utilizarán para procesamiento se advierte lo siguiente: Que no existe medida fitosanitaria alguna que se les aplique para evitar la introducción y dispersión de plagas cuarentenarias; lo anterior es así, porque 1) se incorporan a granel en los vehículos utilizados para transportarlas; 2) las papas no serán lavadas, lo que evidencia que son portadoras de grandes cantidades de suelo extranjero, el cual es el principal medio de traslado de plagas cuarentenarias y 3) todo el proceso que describe la autoridad responsable se ejecuta en fábrica.

Este último aspecto es revelador de la falta de conciencia, de la falta de cuidado y de la inoperancia, de las medidas fitosanitarias establecidas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ya que no existe justificación o sustento científico para diferenciar las medias o el rigor en la aplicación de las mismas para las importaciones para procesamiento, además que las ciudades en la que se encuentran las plantas de procesamiento son urbes ubicadas, la mayoría de ellas, cerca de los campos agrícolas más productivos de nuestro país, lo que es destacable, en función de que no hay una razón para hacer un trato preferencial o distinguido, dado que en el Análisis de Riesgo de Plagas no se señalaron esas medidas especiales, además que las mismas derivan de la carta de intención con Estados Unidos de América (acuerdo comercial que no es fitosanitario); asimismo, dicha cuestión trae el riesgo de cumplir con medidas en territorio nacional cuando se pueden hacer desde el vecino

país importador, como por ejemplo, qué se hará con los residuos o con el agua destinada al lavado de papa, interrogantes que no quedaron especificadas en el acuerdo de mitigación, incrementando con ello el riesgo de dispersión de plagas cuarentenarias en los campos agrícolas cercanos a las plantas procesadoras.

Riesgo que no es tolerable para ningún país que pretenda proteger a sus campos productivos de plagas provenientes del extranjero, por lo que el hecho de que las papas para procesamiento no sean sometidas a ningún tipo de tratamiento y no sean lavadas es inadmisible, y obviamente resulta violatorio de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado a la alimentación, y al desarrollo sustentable, consagrados en los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior corrobora el grave descuido de la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA), pues si bien es cierto, se estipuló tanto en el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como en el Plan Operacional para la Exportación de Papa frescas para su consumo o procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de veintiséis kilómetros, que los cargamentos no requerían estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kilogramos o menos; que los envíos no requerían tratamiento con inhibidor de la germinación; que los envíos no requerían ser lavados, pero deben estar libres de suelo; sin embargo, no se advierte en ninguna parte la justificación del porqué no se deberían de tomar en consideración dichas medidas; tampoco se advierte el cuidado de que las papas estén libres de suelo, pues como ya se dijo en párrafos anteriores, solo en el dos mil nueve fueron rechazados veintidós embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Importación Fitozoosanitaria (**); asimismo, que en el periodo *, se han detectado * (novecientos cuarenta y cuatro) detecciones de plagas en los envíos a la franja fronteriza de México que ha hecho a Estados Unidos de Norteamérica.

Además, el suscrito considera que en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se indicaron todas las medidas que se requerían para mitigar el riego de plagas, y para muestra basta la siguiente reflexión: en las industrias donde se lleva a cabo el procesamiento de la papa fresca por lo general no se procesa el cien por ciento de la materia prima que es recibida; esto es, habrá tubérculos que no reúnan los requisitos de calidad para ser procesados, y lógicamente esos tendrán que desecharse. Empero, del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mercancías no se advierte qué hacer dichos desechos, pues los mismos se convierten en fuentes de inocuo de plagas cuarentenarias.

Lo anterior tiene apoyo en la respuesta seis dada por la perito Norma Alejandra Elizalde Jiménez, propuesta por la parte quejosa:

"Pregunta 6.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.*

Respuesta- Evidentemente existe un riesgo fitosanitario para la agricultura de México si se permite la importación de papa sin cumplir con los requisitos fitosanitarios adecuados para mitigar dicho riesgo. Estos requisitos fitosanitarios deben estar sustentados en evidencias científicas que respalden su efectividad para mitigar el riesgo fitosanitario en la importación. Más aún cuando la papa fresca importada podría ser utilizada para siembra, dadas las prácticas culturales de los productores en México y muchos países. En México se ha reconocido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo, *"SAGARPA")* en el ARP que entre el 5 y 10% de la papa importada podría ser utilizada para siembra.

Si la papa importada no está sujeta a requisitos fitosanitarios adecuados y eficaces podría llevar al campo diversas plagas que hoy no existen en México y que contaminarían los suelos y afectarían a la producción nacional de papa, tomate, chile, berenjena, maíz, entre otros.

A mayor abundamiento, la propia SAGARPA identificó, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de papa, que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvío de uso de papa para consumo como semilla, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores. Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región u obtenerla de su cosecha del año anterior (Santiago y García, 1999; Quaim, 1998; Quaim, 1999). Se estima que el desvío oscila entre el 5% y 10% de la papa que existe en el mercado para consumo (ARP).

Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se han importado de Estados Unidos, a un mínimo de 10,000 toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, **Wegaría** a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros, en los cuales México es ampliamente competitivo. Esta situación podría disminuir la competitividad de la horticultura mexicana; generando desempleo, disminución de ingresos y de divisas, desabasto y un consecuente incremento en el precio para el consumidor final.

Lo anterior, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa, si no se establecen los requisitos fitosanitarios adecuados y sustentados en evidencias científicas, tiene altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de 55,645.63 hectáreas, que anualmente se siembran con este producto en

territorio nacional y que tiene una producción aproximada de 1,536,617.37 toneladas al año, que generan un valor de 11,622,047.96 miles de pesos (SIAP, 2012), así como a la superficie sembrada en México de tomate (jitomate) que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 14,888,260 (miles de pesos); de chile que es de 148,764.387 hectáreas, con un valor de 13,225,239 (miles de pesos); de berenjena, 1,120.50 hectáreas, con valor de 382,919.84 (miles de pesos) yde tabaco 4,206 hectáreas con valor de 182,772 (miles de pesos). Todas las cifras referidas provienen del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA durante el año 2010."

Así también, con la respuesta de la pregunta marcada como seis, en el cuestionario dado por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, que dice:

"6.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.*

Respuesta 6.

Sí existe riesgo para el campo mexicano.

Este riesgo deriva de la práctica conocida como desvió de uso. Como se indicó anteriormente el tubérculo de papa se puede utilizar como semilla y muchos productores utilizan tubérculos de cosechas anteriores para ello o bien adquieren tubérculos de otros productores. También se podría utilizar la papa importada para ello y como consecuencia propagar las plagas que se encuentran en otros países."

Igualmente, con la respuesta dada a la pregunta seis por el perito Claudio Chavarin Palacio, propuesto por las autoridades responsable, quien manifestó:

"6.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.*

R= Sí existen uno o más riesgos asociados, si no se cumplen los requisitos fitosanitarios determinados."

NOVENO.- En el presente apartado se analizará la teoría denominada enfoque de sistemas y todas las medidas de mitigación adoptadas actuando en conjunto.

Enfoque de sistemas.

Como se indicó anteriormente, las autoridades responsables no presentan prueba alguna para sustentar que las medidas señaladas en el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías se encontraban sustentados en un enfoque de sistemas salvo su dicho y que en ninguno de los documentos aportados por la totalidad de las partes en el expediente se desprende que las medidas establecidas por dichos actos hayan sido valoradas o emitidas de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

conformidad con un enfoque de sistemas. Por el contrario, de un análisis que el suscrito realiza de la Norma Internacional para Medida Fitosanitaria (NIMF) número 14, llamada Aplicación de Medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo de riesgo de plagas, que citan las autoridades como la fuente para haber emitido las medidas fitosanitarias en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal conforme a un enfoque de sistemas se desprende que para ello, las autoridades fitosanitarias deben llevar a cabo un procedimiento previo para determinar si el enfoque de sistemas es aceptable o no aceptable, procedimiento cuyos resultados incluso deben hacerse del conocimiento de los socios comerciales involucrados. De esta manera la respuesta a este primer análisis es que los actos reclamados no se fueron elaborados con base a un enfoque de sistemas.

Sin embargo, en el presente apartado analizaremos todas las medidas adoptadas actuando en conjunto.

Así pues, de todo lo expuesto surge a la vista que la teoría del enfoque de sistemas contenido en las normas impugnadas, aun operando de manera impecable, no mitiga el riesgo de dispersión de plagas de las papas provenientes del extranjero, puesto que las medidas propuestas no constituyen medidas fitosanitarias que puedan cumplir con la función para la que fueron creadas.

En efecto, los argumentos de la autoridad responsable se consideran dogmáticos, ya que ni en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ni en ningún otro documento presentado por las autoridades se estableció que las medidas fitosanitarias plasmadas en los artículos 54, 55 y noveno transitorios reclamados se realizaron tomando en consideración un enfoque de sistemas.

Además, las autoridades fueron omisas en acreditar el cumplimiento del procedimiento establecido por la NIMF No. 14 sobre el procedimiento para establecer medidas con soporte en un enfoque de sistemas.

Por ello se observa que las autoridades responsables no lograron demostrar que el Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías fueron realizados con base en un enfoque de sistemas, pero aún en ese supuesto, el enfoque no es suficiente por los argumentos que se exponen.

Para justificar el aserto señalado en el párrafo que antecede basta con indicar lo siguiente:

1.- Uso de semilla certificada.- Como ya se demostró, solo sirve para mejorar la calidad del producto que se siembra pero no contribuye en nada para mitigar el riesgo porque las plagas se encuentran en el suelo y muchas de ellas son transmitidas por insectos por vía aérea; esto es,

la semilla certificada no mitiga las plagas que se incorporan al producto que surge de la propia semilla.

2.- Instalaciones de empaque aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el país de origen.

Las empresas existentes en Estados Unidos solo se ocupan de cuidar la uniformidad del producto y en su caso embolsarlo, pero ahí no se detectan plagas contenidas en el interior de las papas o en su cascara; a lo que se suma, que no están especializadas en la exportación de esas papas hacia México bajo normas estrictas de control fitosanitario.

3.- Los envíos deben estar lavados y encontrarse libres de suelo.

En primer lugar, esa medida no aplica a todas las papas que se importan sino únicamente a las que se venden al público en general, mas no así a las que vayan a ser procesadas.

En segundo lugar, el lavado del producto no elimina el riesgo de plagas cuarentenarias porque la mayoría de estas se encuentran dentro de la papa.

4.- La papa fresca debe ser tratada con un inhibidor de la brotación.

En el sumario quedó acreditado que las papas importadas tenían suelo adherido y múltiples brotes, lo que hace plausible el desinterés de los exportadores extranjeros de aplicar el inhibidor y la falta de cuidado de las autoridades responsables en verificar los productos que se importan.

El inhibidor no está aprobado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

El inhibidor deberá aplicarse en grandes cantidades lo que genera que el consumidor mexicano estará expuesto a altas cantidades de clorprofan el cual es un producto que pone en riesgo la salud de nuestros niños.

El inhibidor no es por sí mismo un tratamiento fotosanitario, al no eliminar ninguna plaga existente en las papas.

5.- Rastreabilidad del producto.

Esta medida no mitiga riesgo alguno pues solo opera una vez que las plagas ya hicieron en daño, dado que es una acción de seguimiento no de prevención.

6.- Los envíos deben estar inspeccionados y certificados por servidores públicos autorizados.

Dicha medida fitosanitaria es ambigua e ineficaz pues las responsables no precisaron si los servidores encargados de llevar a cabo las inspecciones que se trata, sería personal mexicano el que se trasladaría a las empacadoras extranjeras a realizar sus funciones o bien, sería personal del país que pretenda exportar papa a territorio mexicano, lo que evidencia una imprecisa medida de fitosanidad.

Es inaceptable la postura de la autoridad toda vez que se ha documentado la falta de seriedad, profesionalismo y confianza en los inspectores de Estados Unidos, que certifican embarques con presencia de plagas como fue

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

demostrado con novecientos cuarenta y cuatro (944) casos en la franja fronteriza y otros tantos durante la vigencia del Acuerdo.

7.- Los envíos deben estar en paquetes de veinte libras etiquetados.

Dicha medida no se considera eficaz para mitigar el riesgo de propagación de plagas, pues no existe por parte de las autoridades mexicanas un seguimiento para controlar que los envíos estén empaquetados y etiquetados cuando se ofrezca a la venta al público, pues como se observó de la certificación notarial ya analizada, éstas se vendían a granel.

8.- Destinos de los envíos deben estar limitados a municipios de una población de cien mil habitantes.

Esa medida no mitiga riesgo alguno, incluso se considera un engaño, pues tan solo en esta ciudad de los Mochis, Sinaloa, la población es mayor a cien mil habitantes y es una de las ciudades más productivas de papa a nivel nacional.

9.- Papa fresca para procesamiento.

Dicha medida no mitiga el riesgo de propagación de plagas, pues al no exigir el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal que las papas sean lavadas, genera un foco de infección, pues los tubérculos son portadores de suelo extranjero, el cual es el principal medio de traslado de plagas cuarentenarias; además, el proceso de lavado se ejecuta en fábricas de nuestro país, las cuales la mayoría se encuentran ubicadas cerca de los campos agrícolas, lo que puede propiciar la dispersión de plagas con los residuos generados en el procesamiento.

10.- En el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se incluyeron las medidas fitosanitarias específicas para mitigar el riesgo en la importación de papa fresca de las sesenta y tres plagas cuarentenarias de riesgo alto, que se mencionan a continuación, las cuales son:

Plagas de riesgo alto
VIRUS (24):
Andean potato latent virus (APLV)
Andean potato mottle virus (APMoV)
Arracacha virus B strain oca (AVB-O)
Beet curly top virus (BCTV)
Potato aucuba mosaic virus (PAMV)
Potato black ringspot virus (PBRSV)
Potato deforming mosaic virus (PDMV)
Potato latent virus (PotLV)
Potato mop-top virus (PMTV)
Potato rough dwarf virus (PRDV)
Potato virus T (PVT)
Potato virus U (PVU)
Potato virus V (PVV)

Potato virus Y^c (PVYc)
Potato potyvirus Y^N (PVY^N)
Potato potyvirus Y^{NTN} (PVY^{NTN})
Potato yellow dwarf virus (PYDV)
Potato yellowing virus (PYV)
Potato yellow vein virus (PYVV)
Solanum apical leaf curl virus (SALCV)
Southern potato latent virus (SoPLV)
Tobacco necrosis virus (TNV)
Tomato black ring virus (TBRV)
Tomato yellow mosaic virus (ToYMV)

FITOPLASMAS (5):

Potato marginal flavescence (PMF)
Potato phillody (PP)
Potato purple-top roll phytoplasma (PTR)
Potato witches broom phytoplasma (PWB)
Potato stolbur (PS)

BACTERIAS (3):

Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus
Erwinia carotovora subsp. betavasculorum
Ralstonia solanacearum raza 3 biovar 2

HONGOS (7)

Fusarium coeruleum
Fusarium oxysporum f.sp. tuberosi
Phoma exigua var. foveata
Phytophthora erythroseptica
Polyscytalum pustulans
Rhizoctonia crocorum
Synchytrium endobioticum

NEMATODOS (9)

Ditylenchus destructor
Globodera pallida
Globodera rostochiensis
Meloidogyne chitwoodi
Meloidogyne fallax
Meloidogyne minor
Nacobbus bolivianus
Xiphinema brasiliense
Zygotylenchus guevarai

INSECTOS (15)

Agriotes lineatus
Agriotes obscurus
Agriotes sputator
Epitrix tuberis
Melanotus communis
Naupactus leucoloma
Ostrinia nubilalis
Premnotrypes latithorax
Premnotrypes sanfordi
Premnotrypes solani
Premnotrypes suturicallus

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Premnotrypes vorax
Rhigopsidius tucumanus
Symmetrischema tangolias
Tecia solanivora

En conclusión, el enfoque de sistemas implementado por la autoridad responsable resulta inapropiado para contener todas y cada una de las plagas cuarentenarias que existen en los Estados Unidos de Norteamérica, dado que, dan un trato similar a todas las plagas, aun cuando, algunas son aéreas, otras son terrestres, unas son insectos, otros son virus, unas son de altísimo riesgo, otras de riesgo medio y otras de riesgo bajo.

Además, que se eliminó del catálogo de medidas dos de las más importantes; la procedencia de áreas certificadas como libres de plagas que es la medida más segura, porque así se elimina el riesgo de procedencia de patógenos en tierra, corteza, interior del tubérculo, etcétera; y la irradiación que es la única medida que ataca directamente al patógeno.

Dicho de otra manera, el enfoque de sistemas puede ser útil siempre que todas la medidas vayan encaminadas a eliminar a un solo agente infeccioso o a varios agentes infecciosos que tengan las mismas características de evolución o transmisión, pero en el presente caso, nos encontramos frente a múltiples agentes infecciosos que nacen, crecen y se transmiten en formas totalmente distintas, lo que evidencia que no es factible aplicar el mismo enfoque de sistemas a todos ellos, pues en su caso, se requiere al menos sesenta y tres enfoques de sistemas diversos, para atender a cada una de las plagas cuarentenarias que pueden introducirse a nuestro territorio.

DÉCIMO. Ahora analizaremos la omisión de establecer en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal las medidas fitosanitarias denominadas áreas libres de plagas e irradiación.

Áreas libres de plagas.

En efecto, inexplicablemente dichas medidas no se incluyeron en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, aun cuando constituyen medidas científicas probadas para la contención de plagas.

En principio, es necesario destacar que la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas, es una medida utilizada por todos los países del mundo, en particular por los Estados Unidos de Norteamérica, y que dicho sea de paso, no se incluye en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, porque a decir de la autoridad responsable, esa medida **es discriminatoria**.

De esa manera, la justificación para evitar que se incluyera en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal reclamado, la exigencia de que la papa proviniera

de zonas libres de plaga, deriva de una interpretación totalmente errónea, de un acuerdo comercial firmado por México, en el que se establece que los miembros evitarán distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que consideren adecuados, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

Entonces, bajo la premisa de la autoridad responsable, en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se incluyó la exigencia de zonas libres de plagas, porque genera un trato discriminatorio encubierto al comercio internacional; lo cual, se estima, no es más que una falacia, específicamente la falacia denominada negar el consecuente; habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las comunidades científicas como una medida efectiva para el control de plagas, porque a criterio de la autoridad responsable es discriminatoria del comercio internacional, y aquí surge la pregunta ¿Qué tiene que ver el comercio internacional, con una medida científica que evita la dispersión de plagas?, ¿Qué tiene que ver el trato discriminatorio, con la no aplicación de una medida altamente eficiente para evitar la diseminación de plagas?.

Las respuestas a dichas preguntas, son simples, no tiene qué ver nada, en función de que el propio Tratado de Libre Comercio, en su artículo 712 y el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias de la Organización Mundial de Comercio en su artículo 2, permite a cada país adoptar o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria para la protección de la vida, salud humana, animal o vegetal, en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional; de esa manera, la exclusión de áreas libres de plagas, pone en un altísimo riesgo a los campos de cultivo mexicanos, merced a que las papas provienen de áreas que no están libres de plagas y que constituyen un foco de infección que genera un peligro actual e inminente, para los productores de papa, chile, tomate, berenjena y tabaco, entre otros, y que pone en grave peligro los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, y la alimentación del pueblo de México, pues la exclusión de las papas provenientes de zonas libres de plaga solo afecta a un país, a saber, a México, pues basta la simple lectura del acuerdo de mitigación y del plan de trabajo, para advertir que no es bilateral, pues no prevé más que la importación de papas provenientes del extranjero, y aunque se diga lo contrario, la exportación de papas hacia el vecino país del norte, no es más que una simple fantasía, porque el estado extranjero cuidará la integridad de su territorio y someterá a todos los cargamentos que

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

pudiesen provenir de México, a un estricto escrutinio; tal y como sucede con todo el producto que ingresa a aquella nación.

Más aun, Estados Unidos si exige a México el cumplimiento de la medida de área libre de plagas para productos como el aguacate, el mango y otros frutos, para poder entrar a su territorio. Aquí surgen las preguntas ¿por qué Estados Unidos si puede exigir esta medida y México no? ¿En este caso no hay trato discriminatorio? Las respuestas son simples, Estados Unidos aplica su soberanía y sí cuida a sus productores del ingreso de plagas, mientras que la autoridad responsable en México no lo está haciendo, por sumisión a un gobierno extranjero.

Esto queda evidenciado en la carta de intención firmada entre México y Estados Unidos (que forma parte del expediente) donde se negoció la inclusión de México a las negociaciones del TTP a cambio de permitir el acceso de la papa fresca al territorio nacional con una serie de medidas laxas y sin justificación científica-técnicas, que dejaron de lado todo el trabajo y conclusiones del Análisis de Riesgo de Plagas.

En conclusión, los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no son más que una apertura disfrazada de las fronteras mexicanas, sin control, porque no mitiga riesgo alguno, pues se insiste, es una falacia, un sofisma, un argumento que no es argumento, porque se encuentra fragmentado, distorsionado, y solo sirve para una cosa, para importar grandes cantidades de producto extranjero, sin un medio de control que garantice la inocuidad del producto objeto de la importación.

Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 1° constitucional y diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el estado mexicano, la discriminación no solo se genera por tratar a personas iguales de forma distinta o por ofrecer igual tratamiento a personas que estén en situaciones diferentes, sino que también ocurre de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social en clara desventaja frente al resto; lo que en el presente caso no ocurre, toda vez que el exigirle a Estados Unidos de Norteamérica que la papa que exporta a México se produzca en zonas libre de plagas, no es discriminatoria, porque para que ello acontezca es indispensable la existencia una afectación o desventaja, y que dicha afectación o desventaja este probada; lo que ni por asomo Estados Unidos justificó, pues contrario a ello, se considera una ventaja para Estados Unidos, porque es una exigencia menos para ellos; por lo tanto, contrario a lo que señaló la autoridad responsable Servicio Nacional de

Sanidad, inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA), consistente en la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas no es discriminatoria, y derivado de ello, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) debió incluir en las medidas fitosanitarias establecidas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal que las exportaciones de papa que haga Estados Unidos a México deben producirse en zonas libres de plagas.

Lo anterior, está justificado de conformidad con el análisis de riesgo de plagas realizado por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en el que se advierte la existencia de al menos cuarenta y tres plagas de papa de Estados Unidos, mismas que no están presentes en México.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 603 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Décima Época, registro número 2007798, de rubro y texto siguientes:

> *"**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Máxime que del Análisis de Riesgo de Plagas se ha reconocido que las plagas que están en México deben cumplir los mismos requisitos que las papas importadas; de ahí, que queda evidenciado que se otorga el mismo trato tanto al producto importado como al nacional.

Irradiación.

Ahora bien, otra medida que constituye una barrera fitosanitaria que no fue incorporada al Reglamento reclamado fue la irradiación de las papas la cual se considera que es la medida más efectiva para proteger el medio ambiente mexicano, pues es la única medida que se encuentra dirigida a destruir la plagas directamente, además que la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias, es utilizada por muchos países del mundo, en particular por nuestro vecino del norte, Estados Unidos de Norteamérica, y que no se incluye en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, porque a decir de la autoridad responsable, no cuenta con un estudio específico en el cual se certifique su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas y, porque no existen estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria.

Entonces, en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se incluyó la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias porque no cuenta con un estudio específico que avale su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas y, porque no cuenta con estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria.

Los argumentos antes destacados no son más que falacias, habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las entidades científicas del mundo, como barrera efectiva para el control de plagas, porque a decir de la autoridad responsable no se cuenta con un estudio que avale la de aplicación en la papa fresca como medida de mitigación de riesgo de plagas y porque no obran estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria, y aquí surge la pregunta ¿no existen estudios acerca de la irradiación? La respuesta es contraria a la que sostiene la autoridad responsable, dado que en el proyecto del acuerdo de noviembre de dos mil doce, si se establece esa medida de irradiación y ahora se destaca que no existen estudios, que establezcan que la

irradiación es la única acción efectiva para eliminar las plagas que se alojan en las papas.

Así pues, resulta insostenible no incluir la irradiación como medida fitosanitaria, aduciendo la falta de estudios que avalen las dosis y tiempos de exposición, dado que son estos estudios los que se tienen que realizar precisamente para cada una de las plagas cuarentenarias, como se ha hecho para las guayabas, mangos, toronjas, higos, chiles y otros productos que se exportan de México a Estados Unidos cumpliendo un tratamiento de irradiación exigido por Estados Unidos, para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias. Esta medida fitosanitaria (irradiación) es eficaz contra las plagas, funciona, solo se requiere establecer el protocolo específico para su aplicación dependiendo de la plaga y el producto. Este trabajo se realiza conjuntamente entre el país exportador y el país importador con base en un plan de trabajo. Esto es lo que debió haberse realizado en lugar de adoptar medidas sin sustento técnico-científico derivadas de la carta de intención, evadiendo la responsabilidad que le mandata la Ley Federal de Sanidad Vegetal a la Secretaría.

Lo anterior, tiene sustento en la respuesta que dio la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en la pregunta marcada como cuarenta, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

Pregunta 40.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación y posteriormente reiterada en el Reglamento de Sanidad Vegetal, considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.*

Respuesta.- En principio, el Acuerdo publicado si incluyó todas las plagas cuarentenarias en su Artículo 2, sin embargo en el Artículo 8 no considera las medidas fitosanitarias concluidas en el ARP, principalmente aquellas para plagas cuarentenarias de riesgo alto (63 de la totalidad de 83 plagas identificadas por el ARP), es decir, enlista las plagas pero ***no incluye por ejemplo*** *el requisito de áreas libres de plagas o* ***tratamiento de irradiación que el ARP considera como las medidas adecuadas para mitigar el riesgo*** *de estas plagas clasificadas como de riesgo alto.*

Por su parte el Reglamento de Sanidad Vegetal no incluye la lista de plagas cuarentenarias ni las medidas fitosanitarias determinadas en el ARP.

Así también en la respuesta dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum a la pregunta cuarenta del cuestionario, quien manifestó:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"40.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación y posteriormente reiterada en el Reglamento de Sanidad Vegetal, considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.*

Respuesta 40

En opinión de este perito y en una comparación del Análisis de Riesgo de Plagas con las medidas establecidas por el Acuerdo de Mitigación y posteriormente con el Reglamento de Sanidad Vegetal, estas normas emitidas por la SAGARPA no consideran la totalidad de las medidas fitosanitarias determinadas el Análisis de Riesgo de Plagas, específicamente no establecen como medidas a aquellas establecidas para plagas de riesgo alto: aréas libres de plagas o tratamiento con irradiación."

DECIMO PRIMERO. En el quinto concepto de violación la parte quejosa sostiene que el artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal es violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al principio de jerarquía de ley al contravenir lo dispuesto por los artículos 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; lo anterior, ya que dicha disposición reglamentaria incumple con el contenido de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y permite que se establezcan requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas (en nuestro caso papa fresca para consumo) sin cumplir con evidencia científica, aún y cuando la Ley Federal de Sanidad Vegetal lo establece como un requisitos *sine qua non.* Con ello, el Reglamento de Sanidad Vegetal, va más allá de las facultades reglamentarias con la que goza el Ejecutivo Federal establecidas en el artículo 89, fracción I Constitucional, contradice la Ley Federal de Sanidad Vegetal e invade facultades que corresponden en exclusiva al legislativo, como es la modificación o reforma de las disposiciones legales.

El principio de jerarquía normativa consiste en que la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto significa, que los límites de dicha facultad son las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan. De esta manera, ningún reglamento puede imponer distintos supuestos o modificar los supuestos legales. En el caso en concreto, el primer párrafo del artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal infringe el principio de jerarquía normativa al modificar los requisitos que establece la Ley Federal de Sanidad Vegetal como necesarios para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas. Se reitera que de conformidad con las disposiciones anteriores, es un requisito *sine qua non*

que las medidas de mitigación de riesgo sean establecidas basadas en evidencia científica.

Concepto de violación que **resulta fundado.**

A efecto de demostrar lo anterior, es conveniente en primer lugar hacer referencia al contenido del artículo 89, fracción I, de la Constitución:

> ***"Artículo 89****. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*
>
> *I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia…"*

En reiteradas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal.

Esta facultad se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley.

Asimismo, ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual se derivan, según los precedentes de este tribunal, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

a) El principio de reserva de ley. Este principio evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

b) Principio de subordinación jerárquica. Este principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.

En este sentido, es claro que el reglamento depende de la ley porque el primero actúa en observancia de la segunda. Así, es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, el cuál sólo podrá ocuparse del cómo de esos mismos supuestos jurídicos, siempre dentro del límite de la ley. Es decir, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla. Únicamente debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley el mismo legislador no puede autorizar, de ningún modo, al reglamento para abordar los aspectos que deben ser materia de tal disposición.

Por todo lo anterior, los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo no pueden, en ningún caso, invadir la esfera normativa del Poder Legislativo, ni este puede autorizar al reglamento la regulación de materias que tiene expresamente reservadas. Todo ello, de conformidad con la interpretación del artículo 133 de la Constitución Federal que establece, por un lado, la superioridad de la misma y, por otro, que las leyes emitidas por el Congreso de la Unión son jerárquicamente superiores a los reglamentos del Ejecutivo al ser parte de la "Ley Suprema de toda la Unión".

Una vez establecido lo anterior resulta necesario traer a colación el contenido de los artículos 54, primer párrafo del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, los cuales textualmente dicen:

Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal:

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

Ley Federal de Sanidad Vegetal

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

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

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

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

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

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

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

De estas últimas dos disposiciones se desprende que las normas de carácter general emitidas con el propósito de mitigar algún riesgo de dispersión de plagas (sanidad vegetal) deberán sustentarse en evidencia científica y en un análisis de riesgos, así como tomar en cuenta normas, directrices o recomendaciones internacionales.

Sin embargo, de la simple lectura del primer párrafo del artículo 54 del Reglamento impugnado se puede advertir que el Ejecutivo Federal señaló que el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas estarán basados en "**principios científicos o recomendaciones internacionales",** es decir, que para emitir las medidas fitosanitarias puede dejar de observarse la evidencia científica, siempre que se atienda a recomendaciones internacionales; lo cual contraviene el contenido del artículo 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, que prevé que las medidas de mitigación (sanidad vegetal) deben estar basadas en evidencia científica, y también se podrá tomar en cuenta las recomendaciones internacionales, esto es, que para emitir medidas fitosanitarias para la importación de mercancías, en el

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

caso tubérculo papa es indispensable que se encuentren apoyadas en la evidencia científicas, y como complemento pueden tomarse en cuenta las recomendaciones internacionales.

De ahí que si el artículo 54 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, prevé que las medidas de mitigación fitosanitarias podrán basarse en recomendaciones internacionales sin tomar en cuenta la evidencia científica, es evidente que el Reglamento es contrario a lo que establece la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y por tanto se vulnera el principio de reserva de ley, porque el Ejecutivo Federal al emitir el Reglamento impugnado fue más allá de lo establecido a la Ley, pues como se vio en líneas anteriores la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentada; por ello lo fundado del concepto de violación analizado.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la página 1067, tomo XXX, Agosto de 2009, del Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, materia Constitucional, con registro número 166655, de rubro y texto siguiente:

> **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté

precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita."

DÉCIMO SEGUNDO. Derecho a la alimentación.

En efecto, resulta pertinente señalar que, derivado del primer concepto de violación señalado por las quejosas en relación con el resto de los agravios manifestados este juzgador también advierte que existen claras transgresiones al derecho a la alimentación del pueblo mexicano, en términos de lo previsto por el artículo 4° de la Constitución General de la República; en relación con los numerales 3°[50] del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte[51]; 33[52], 34[53], incisos d), f), j) y n), 35[54] y 39[55], incisos a) y b) de la Carta de la Organización de los

---

[50] Artículo 3°: Niveles de protección. […] cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.

[51] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993.

[52] Artículo 33. El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso
integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita
y contribuya a la plena realización de la persona humana.

[53] Artículo 34. Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso […] son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:
[…] d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;
[…] f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;
[…]j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos;
[…]n) Expansión y diversificación de las exportaciones.

[54] Artículo 35. Los Estados miembros deben abstenerse de ejercer políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo de otros Estados miembros.

[55] Artículo 39. Los Estados miembros, reconociendo la estrecha interdependencia que hay entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, deben realizar esfuerzos, individuales y colectivos, con el fin de conseguir:
a) Condiciones favorables de acceso a los mercados mundiales para los productos de los países en desarrollo de la región, especialmente por medio de la reducción o eliminación, por parte de los países importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las exportaciones de los Estados miembros de la Organización, salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico;
b) La continuidad de su desarrollo económico y social mediante:
i. Mejores condiciones para el comercio de productos básicos por medio de convenios internacionales, cuando fueren adecuados; procedimientos ordenados de comercialización que eviten la perturbación de los mercados, y otras medidas destinadas a promover la expansión de mercados y a obtener ingresos

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Estados Americanos[56]: 6°[57], 10[58] incisos a), b) y c), y 14[59], aparado 1., incisos a) y b), del Convenio sobre la Diversidad Biológica[60]; XI[61] de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[62]; 18[63], inciso c), de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social[64] ; 25[65], primer párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[66]; 9°[67] y 11[68] de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición[69]; 11[70] del Pacto Internacional de Derechos

---

seguros para los productores, suministros adecuados y seguros para los consumidores, y precios estables que sean
a la vez remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores;

[56] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949, pero con fecha de entrada en vigor para México hasta el 13 de diciembre de 1951.

[57] Artículo 6. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible. Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:
a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y
b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

[58] Artículo 10. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
a) Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones;
b) Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica;
c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;

[59] Artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso.
1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos;
b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica;

[60] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993, con entrada en vigor para México el 29 de diciembre de ese mismo año.

[61] Artículo XI. Derecho a la preservación de la salud y al bienestar. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

[62] Declaración aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948.

[63] Artículo 18. […] c) c) La adopción de medidas para fomentar y diversificar la producción agrícola, especialmente mediante la aplicación de reformas agrarias democráticas, para asegurar el suministro adecuado y equilibrado de alimentos, la distribución equitativa de los mismos a toda la población y la elevación de los niveles de nutrición;

[64] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en la 1829 sesión plenaria de la Asamblea General, el 11 de diciembre de 1969, identificada como Resolución 2542 (XXIV).

[65] Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

[66] Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en al CLXXXIII sesión plenaria de la Asamblea General, el 10 de diciembre de 1948, identificada como Resolución 217 A (III).

[67] 9. A fin de asegurar una adecuada conservación de los recursos naturales que se utilizan o podrían utilizarse para la producción de alimentos, todos los países deben colaborar a fin de facilitar la conservación del medio ambiente, inclusive el medio marino.

[68] 11. Todos los Estados deberán esforzarse al máximo para reajustar, cuando proceda, sus políticas agrícolas para dar prioridad a la producción alimentaria, reconociendo a este respecto la correlación existente entre el problema alimentario mundial y el comercio internacional. Al determinar sus actitudes ante los programas de sostenimiento de la agricultura para la producción alimentaria nacional, los países desarrollados deberían tener en cuenta, en lo posible, los intereses de los países en desarrollo exportadores de productos alimenticios, a fin de evitar efectos perjudiciales a las exportaciones de estos últimos. Además, todos los países deberían cooperar para arbitrar medidas eficaces a fin de afrontar el problema de la estabilización de los mercados mundiales y promover unos precios equitativos y remuneradores, cuando convenga mediante acuerdos internacionales, para mejorar el acceso a los mercados reduciendo o suprimiendo las barreras arancelarias y no arancelarias contra los productos que interesan a los países en desarrollo, aumentar sustancialmente los ingresos por concepto de exportación de estos países, contribuir a la diversificación de sus exportaciones y aplicarles en las negociaciones comerciales multilaterales los principios convenidos en la Declaración de Tokio, incluido el concepto de no reciprocidad y de trato más favorable.

[69] Resolución de la Asamblea General de las Naciones unidas, adoptada el 17 de diciembre de 1974, identificada como Resolución 3348 (XXIX).

Económicos, Sociales y Culturales[71]; 11[72], apartado 2., y 12[73] del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[74]; así como los principios[75] 1° a 5°, 11, 14, y 15 de la Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente[76].

Para una mejor ilustración del asunto, el tema del derecho a la alimentación será abordado en tres ejes torales, a saber: a) la disponibilidad del recurso alimentario desde la perspectiva de la autosuficiencia y el riesgo de desabasto b) la idoneidad del recurso alimentario, en relación con el derecho a la salud, y c) la accesibilidad económica del pueblo mexicano para su adquisición, tomando en consideración el impacto que la importación de

---

[70] Artículo 11.
1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:
a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.
[71] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, con entrada en vigor para México el 23 de junio de 1981.
[72] Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.
[…] 2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.
[73] Artículo 12. Derecho a la alimentación.
1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.
[74] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1998, el cual entró en vigor para México el 16 de noviembre de 1999.
[75] Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
Principio 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional,
los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.
Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.
Principio 5. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.
Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.
Principio 14. Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.
Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio
de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.
[76] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, identificada como A/RES/47/190, de 16 de marzo de 1993.

papa podría generar en el precio de venta en el mercado mexicano.

Asimismo, conviene precisar que la metodología empleada será la exposición de consideraciones dogmáticas que se estimen pertinentes para contextualizar el problema a estudio, para proceder a analizar tanto el acuerdo de mitigación como el plan de trabajo, que se han señalado como actos reclamados en el presente asunto, bajo la información que los peritos especialistas allegaron al suscrito, a fin de concluir que asiste la razón a la parte quejosa.

a) Disponibilidad del recurso

Como se adelantó, el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal , parte de la premisa de que las medidas adoptadas disminuirán significativamente el riesgo de introducción de plagas cuarentenarias; lo cual, se argumenta, impactará positivamente en el combate al desabasto del tubérculo, pues la papa es considerada un producto básico en la alimentación del pueblo mexicano. Por tanto, conviene responder en este apartado ¿qué es desabasto?, a efecto de determinar si ¿en México existe, o ha existido en épocas recientes, un desabasto en la producción nacional de papa?, a fin de poder analizar si ¿la dependencia al producto extranjero pondría en riesgo la disponibilidad de éste recurso?; todo ello desde la perspectiva del derecho a la alimentación que le asiste a los mexicanos.

En consecuencia, para estar en posibilidad de responder las preguntas planteadas con antelación, conviene precisar que el derecho a la alimentación es un derecho humano complejo, que para su integración debe ser analizado desde diferentes aristas, pues se encuentra íntimamente relacionado con el medio ambiente adecuado y el derecho a la salud, a la vez de que las políticas económicas pueden impactar significativamente en la capacidad del Estado de garantizar el disfrute eficaz y efectivo de este derecho.

Así, en términos del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[77] el derecho a la alimentación adecuada se reconoce como un derecho humano, e incluye no solo el reconocimiento del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, sino la obligación del Estado Mexicano a adoptar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de

[77] Adhesión de México el 23 de marzo de 1981, mediante decreto promulgatorio de 12 de mayo de 1981.

alimentos, a fin de lograr una explotación agraria eficaz, y asegurar una distribución equitativa de los mismos.

Este derecho humano se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla; de ahí que, combatir el desabasto de alimentos de consumo básico –atendiendo a la idiosincrasia mexicana-, constituya una prioridad en términos del artículo 11 de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.

En otras palabras, el derecho humano a la alimentación, parte de la premisa básica de que debe existir disponibilidad de aquellos productos que, culturalmente, son aceptados como básicos en la nutrición de las personas; por lo que, el desabasto de alimentos constituye un aliciente constitucionalmente lícito para el establecimiento de políticas económicas que permitan su erradicación.

Ahora bien, el desabasto, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, debe ser entendido como “desproveer, dejar de surtir a una persona o a un pueblo de los productos necesarios o impedir que lleguen donde los esperan o necesitan”; es decir, cuando un pueblo sufre de desabasto de alimentos, refleja una carencia de productos básicos para su nutrición, determinada por la escasez de éstos y una insatisfacción de la demanda, afectándose así el derecho esencial de la población a la alimentación nutritiva y adecuada de acuerdo a sus costumbres.

En otras palabras, el desabastecimiento alimentario es producto de una alteración en el equilibrio del mercado, pues existe una escasez en la producción del alimento, y una demanda insatisfecha por el mismo. Esta situación se convierte en un problema social cuando recae en productos de la canasta básica alimentaria, pues es de esperarse que la incapacidad de distribución equitativa de los alimentos afecte razonablemente el acceso restringido que los estratos sociales más bajos tienen.

Sin embargo, contrario a la justificación basada en el desabastecimiento de papa, para la flexibilización de políticas económicas relacionadas con su importación al mercado mexicano, más allá de la zona económica fronteriza, no se encuentra demostrada en el presente asunto.

Toda vez que, si bien de acuerdo con el Análisis de Riesgo de Plagas, “La papa es una de las principales hortalizas que se producen en México; en el renglón

alimenticio ocupa el 5° lugar, en cuanto a su consumo a nivel nacional. La papa es, por su valor nutritivo y energético, un alimento básico y necesario en la dieta de los mexicanos. Su cultivo y las diversas labores que involucra representa una gran importancia económica y social para **familias que dependen de su cultivo; alrededor de *productores están involucrados en la producción, la cual genera **empleos directos y **empleos indirectos con **millones de jornales/año, el valor de su producción es alrededor de * y genera inversiones por un monto de **(**)", cierto es que la producción nacional del tubérculo es suficiente para satisfacer la demanda interna.

Debiendo agregarse, que debido a las condiciones climatológicas de México, se puede "garantiza[r] una oferta permanente de papa fresca, al sembrar en dos ciclos productivos: Primavera-Verano y Otoño-Invierno". Es decir, no solo se produce la cantidad de toneladas necesarias para el consumo interno, sino que la comercialización de ésta, debido a que se produce en dos ciclos, conlleva una papa que no ha permanecido en almacén más de seis meses.

Por tanto es posible concluir que no existe, al menos demostrado de manera probable, que el desabasto para la apertura del mercado, en las condiciones de inseguridad agraria propuestas, tenga un fin constitucionalmente lícito; pues para ello debía demostrarse no solo la importancia de la papa en la alimentación de los mexicanos, sino también que existe una escasez del producto por una deficiente producción nacional.

Información que se concatena con los Indicadores de Seguridad Alimentaria proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO por sus siglas en inglés], en el que se señala que en México el 44% del suministro de energía alimentaria deriva de cereales, raíces y tubérculos; siendo que desde el dos mil cinco existe la constante de un porcentaje menor al 5% en relación a las personas subalimentadas, que es el valor más pequeño para el que la metodología de la FAO produce estimaciones fiables.

En otras palabras, si para el análisis de los indicadores que la FAO proporciona, donde estadísticamente hablando, no constituye la subalimentación un problema relevante en México, y que la energía alimentaria se obtiene en un alto porcentaje de los tubérculos; se relaciona con los datos proporcionados por GEO, donde demuestran una clara dependencia entre las tendencias de consumo nacional y la producción de la papa dentro del territorio; puede concluirse válidamente

que actualmente no existe un desabasto que deba suplirse con la inclusión del mercado internacional.

Es decir, no existe una necesidad de importar papas al territorio mexicano, en atención a que la producción nacional permite satisfacer la demanda de la población. Por tanto, la escasez a la que se alude como fundamento para la apertura de la frontera, y la flexibilización de las medidas fitosanitarias, de acuerdo con la documentación aportada al sumario, carece de sustento técnico que lo avale.

En relación a lo anterior, este juzgador advierte que con las medidas que se adopta en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, existe un riesgo inminente de que se cause desabasto, debido a la posibilidad de comprometer la sanidad vegetal de las papas en México, y la conservación de la biodiversidad agrícola por contaminación del suelo.

Para una mejor comprensión de la conclusión antes apuntada, conviene precisar que el deterioro de los recursos naturales constituye un obstáculo para la producción sostenible; toda vez que los agricultores dependen de éstos para llevar a cabo sus actividades, por lo que la contaminación del suelo puede conducir a una incapacidad para garantizar la seguridad alimentaria del pueblo mexicano.

Efectivamente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el 18° periodo de sesiones, explicó que existe una clara relación entre el desarrollo agrícola y la degradación ambiental; y resaltó que la lucha contra la degradación de la tierra es uno de los desafíos más importantes para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

En relación a ello, la FAO ha resaltado que el suelo es un recurso no renovable cuya “conservación es esencial para la seguridad alimentaria […] [pues] es la base para la producción de alimentos”; puntualizando que “el manejo sostenible de los suelos agrícolas [...] son imprescindibles para invertir la tendencia de degradación de los suelos y garantizar la seguridad alimentaria actual y futura”.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

De ahí que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal reclamado, sean violatorios del derecho a la alimentación, al constituir un riesgo de degradación de los suelos de cultivo mexicano, y en consecuencia, poner en peligro la disponibilidad del tubérculo; pues, las medidas adoptadas en los documentos antes señalados son inadecuadas para salvaguardar el suelo mexicano de una contaminación por

nematodos, bacterias y virus de los cuales se encuentra exento actualmente.

Lo anterior, tiene sustento precisamente en que, como se señaló la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [en adelante SAGARPA] y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria [en adelante SENASICA], en el Análisis de Riesgo de Plagas para la Importación de Tubérculos de Papa a México, actualmente el suelo de cultivo mexicano se encuentra exento de ochenta y tres plagas cuarentenarias, mismas que pueden ser transmitidas del país vecino y de otros países a través del suelo adherido al tubérculo o mediante el propio tubérculo, que se importe, y de las cuales sesenta y tres de ellas representan un riesgo alto para los cultivos mexicanos.

Se señaló en el estudio en mención que la contaminación de estas plagas cuarentenarias se ubican en diez grupos taxonómicos [virus, viroides, fitoplasmas, bacterias, protozoarios, hongos, nematodos, ácaros, insectos y moluscos]; es decir, existe una categorización de riesgo en un amplio abanico, que de acuerdo con la revisión técnica realizada tienen la capacidad de establecerse en las áreas productoras de papa, y que, atendiendo a la diversidad climática y vegetal, también se les consideró como capaces de dispersarse; resaltándose que la condición fitosanitaria de la agricultura mexicana es un bien público que incentiva a las autoridades a instrumentar medidas fitosanitarias necesarias para la preservación del territorio nacional.

Así se estableció que la potencial entrada de esas plagas cuarentenarias, así como su dispersión provenía del propio tubérculo,

Riesgo de desabasto:

a. Sustentabilidad y preservación del suelo como recurso natural
b. Sanidad vegetal

iii. Autosuficiencia y soberanía alimentaria

Ahora bien, la seguridad alimentaria, de acuerdo con la FAO se da “cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable”.

En consecuencia, como se expuso en este apartado, desde el punto de vista de la disponibilidad del recurso alimentario, se está vulnerando el derecho a la alimentación; toda vez que se coloca a la población en un

estado de vulnerabilidad innecesario, implementándose medidas deficientes para la apertura de la frontera comercial del tubérculo, asumiéndose injustificadamente el riesgo de contaminación de los suelos y la consecuente destrucción de la biodiversidad y recursos fitogenéticos que son esenciales para la alimentación y la agricultura en México.

En otras palabras, existe un alto riesgo de la perdida de la capacidad de los productores mexicanos para abastecer la oferta interna, debido a la posible contaminación del suelo de cultivo; con la consecuencia lógica de una crisis alimentaria, que incidiría especialmente en los estratos más vulnerables del país; sin que el contexto actual de desarrollo económico y social logre justificarlo, toda vez que no se demostró una escasez del producto.

No debe perderse de vista que el Reglamento impugnado pretende crear el acceso al mercado interno de papa extranjera, que además de no ser necesaria debido a la autosuficiencia en su producción –como quedó apuntado en párrafos que anteceden-, puede emplearse con la finalidad de destruir la producción doméstica y crear mercados para la agroindustria estadounidense.

Es decir, se trata de la destrucción del modo doméstico de producción, lo cual solo puede llevar al país a la escasez alimentaria, y la consecuente crisis alimentaria y volatilidad en los precios; pues es inevitable que los alimentos, una vez que caen en las manos de la agroindustria global, cuyos beneficios provienen de fijar precios a través de la especulación, tengan como resultado una volatilidad en su disponibilidad y alza en los precios.

La integración forzosa del sistema agrícola mexicano al mercado global de la papa, a través de reglas de acceso del libre comercio, controlado por la agroindustria, puede traer la grave consecuencia de perturbar el sistema de producción y consumo local; pues se estaría produciendo un descenso en la capacidad de producción de los sistemas de consumo locales y por otro lado provocando una desvalorización de los derechos de los estratos sociales más rezagados ya que el aumento de los precios de alimentos restringe su acceso a los mismos…”

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

OCTAVO. Los conceptos de violación que hace valer la parte quejosa **son fundados,** en mérito de las consideraciones que se indican a continuación:

En primer término, expresaremos algunos conceptos fundamentales acerca del principio precautorio o *indubbio pro natura*, para luego exponer las causas y los motivos por los cuales, los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, los actos omisivos, las medidas fitosanitarias adoptadas y las consecuencias de omitir fijar una cuarentena exterior durante el tiempo que se analizan y determinan las nuevas medidas fitosanitarias, son violatorios de los siguientes derechos humanos: a) alimentación, b) a tener un medio ambiente sano, c) legalidad, d) fundamentación y motivación; e) desarrollo sustentable, y f) conservación del medio ambiente, consagrados en los artículos 4, 14, 16 y 25 Constitucionales.

En efecto, el principio precautorio o de precaución[78] surge como respuesta ante la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actividades; por ello, este principio requiere adoptar disposiciones de carácter restrictivo, tomando medidas para que ese daño hipotético no llegue a producirse; esto es, el objetivo de dicho principio no es controlar y minimizar el daño, sino evitar riesgos cuyas consecuencias puedan ser graves.

Cabe señalar que de conformidad con lo expuesto por Nestor A. Cafferatta en el libro Introducción al Derecho Ambiental[79], el principio precautorio es el cuidado anticipado o cautela para que una actitud o acción no venga a resultar en efectos indeseables.

Así también, es la actitud que debe observar toda persona que toma una decisión concerniente a una actividad de la que se puede razonablemente esperar un

---

[79] *Editorial del deporte mexicano durante el mes de diciembre de dos mil cuatro, páginas 161 a 174 capítulo 6.*

daño grave para la salud o la seguridad de las generaciones actuales o futuras o para el medio ambiente.

Igualmente, es el deber de precaución que obliga a tener en cuenta la probabilidad de importantes daños en la biosfera, situación que determina la exigencia de un mayor celo y cuidado ante la fundada sospecha de que se encuentra comprometida la integridad del medioambiente.

Alvaro Mirra señala que la implementación del principio precautorio debe ser privilegiada a la prevención de riesgos de ocurrencia de daños graves e irreversibles, mismo ante la incertidumbre científica que pueda existir en lo tocante a los efectos nocivos de las conductas o actividades cuestionadas del enfoque de tolerancia.

Paulo A. Lemme Machado sostiene que en caso de certeza de daño ambiental, debe ser prevenido como los pondera el principio de prevención, pero en caso de duda o incerteza, también debe ser prevenido; señala que la duda científica, expresada con argumentos razonables, no dispersa la prevención, pues no es necesario que se tenga prueba científica absoluta de que ocurrirá el daño ambiental, bastando el riesgo de que el daño pueda ser grave e irreversible, para que no se deje de disponer medidas efectivas de protección ambiental.

Además, que la precaución distingue al derecho ambiental de otras disciplinas tradicionales, que en el pasado sirvieron para lidiar con la degradación del medio ambiente, especialmente el derecho penal (responsabilidad penal) y el derecho civil (responsabilidad civil), porque estas tienen como prerrequisitos fundamentales certeza y previsibilidad, exactamente dos de los obstáculos de la norma ambiental.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En resumidas cuentas, el principio precautorio no requiere que exista el daño para actuar ni tampoco que esté plenamente acreditado que la actividad ocasionará el

daño sino que se anticipa al evento dañino; en tanto que el principio de prevención, requiere la demostración plena de las consecuencias dañinas que una actividad pueda generar para que se obligue a la autoridad a actuar.

De esa manera, tanto el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, parten de la premisa consistente en que las medidas ahí establecidas disminuirán significativamente el riesgo de introducción de plagas que puedan venir integradas al tubérculo que se importa de los Estados Unidos de Norteamérica o de cualquier otro país, al grado de que existirá la mínima posibilidad de riesgo de dispersión de plagas que puedan comprometer los campos de cultivo mexicanos.

Así las cosas, la litis del presente juicio de amparo se circunscribe al estudio de la constitucionalidad de los actos reclamados bajo la siguiente interrogante:

¿Las medidas fitosanitarias adoptadas en los artículos 54, 55 y artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, son suficientes para contener **a un nivel adecuado** la entrada de plagas cuarentenarias a territorio nacional?

Interrogante que para ser respondida requiere, en primer término, revisar el método filosófico-jurídico que se utilizará para analizar los actos reclamados, a saber, si se aplicará la teoría tradicional del daño causado (prevención) o si se utilizará la teoría que emerge del principio precautorio. Lo que es relevante, si se toma en cuenta que una mala decisión compromete tanto los campos de cultivo como el derecho a la alimentación de millones de mexicanos, al ser la papa un producto alimenticio de

carácter estratégico, pues el tubérculo permite nutrir a nuestra población debido a su alto contenido energético.

En esas condiciones, el rol del Juez interviniente, de conformidad con lo expuesto por Nestor A. Cafferatta en el libro Introducción al Derecho Ambiental, debe ser el de un juez interesado, dado que tiene un interés ambiental, que es inherente a su condición, porque le interesa por ejemplo que el agua que bebe siga siendo fresca, cristalina, pura, asimismo, que el aire que respira mantenga esa condición o en su caso, que no se vea comprometida su alimentación y la de su familia.

De ahí que, el Juez podrá disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general, en cualquier estado del proceso, aún sin ausencia de la parte contraria.

En el esquema clásico jurisdiccional se concibe la figura del juez neutral, pasivo, quieto, legalista; sin embargo, las nuevas manifestaciones del accionar judicial, asoma la figura del juez comprometido socialmente, acorde con el movimiento de acceso a la justicia de protección.

Desde esa perspectiva, el panorama comparativo acusa una modalidad de tutela que se orienta hacia un juez con responsabilidad civil o sea independiente a cabalidad pero comprometido, no desde luego con la orientación política circunstancial del gobierno del Estado sino con el sentido de ayudar a facilitar, lógica y razonablemente, la trascendente evolución del derecho, pues el juez que está en el centro del cuadrilátero en la actividad neutral (la de referee) solo para impedir los golpes bajos, ha quedado atrás.

Lo anterior, pues la naturaleza del litigio ambiental, empuja al juez a salir de su rol pasivo y asumir, de alguna

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

manera, la responsabilidad por la cura de una relación docente entre el derecho y la vida, para adoptar un rol activo, de tutela preventiva, continua, eficaz, enérgica, anticipatoria, temprana, dinámica, rápida, flexible, vigorosa, colaborador de agente de cambio social.

Además, el juez debe actuar en su plenitud, disponiendo medidas preventivas destinadas a evitar daños, dado que las técnicas de indemnización no son por sí solas suficientes para suplir las ausencias de controles directos sobre la actividad dañosa destinadas a detener en forma inmediata sus efectos nocivos **y en algunas ocasiones no es suficiente para restituir las cosas a su estado previo a la violación,** propiciando así una postura a fin de la función preventiva de daños que hoy se le atribuye a los jueces.

Por tanto, el derecho ambiental requiere de una participación activa de la judicatura, que se traduce en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida de sus requerimientos.

En ese orden de ideas, una vez que se ha determinado que el asunto se abordará a través de la teoría filosófica jurídica del método precautorio o *indubbio pro natura*, es conveniente analizar si los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, aplican la teoría denominada enfoque de sistemas. Sistema que supuestamente consiste en establecer diversas medidas paralelas, pero íntimamente interrelacionadas, de tal forma que para efecto de que exista dispersión de plagas, es necesario que fallen todas las medidas adoptadas en los artículos 54 y 55, y el diverso Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

En ese punto, cabe señalar que los argumentos expuestos por la autoridad responsable se consideran dogmáticos, ya que ni en Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ni en el Análisis de Riesgo de Plagas, dictámenes de la Comisión Federal de Mejora Regulatorias (COFEMER), ni en ningún otro documento presentado por las autoridades se estableció que las medidas del artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se realizaron tomando en consideración un enfoque de sistemas.

En efecto, las autoridades fueron omisas en acreditar el cumplimiento del procedimiento establecido por la NIMF No. 14 sobre el procedimiento para establecer medidas con soporte en un enfoque de sistemas, que consiste en lo siguiente:

NIMF No 14.
9. Evaluación de los enfoques de sistema.
En la evaluación de enfoque de sistemas para alcanzar el nivel apropiado de protección fitosanitaria del país importador para la evaluación de si se satisfacen o no los requisitos deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos:
-Considerar la relevancia de los enfoques de sistema existentes para tratar la misma plaga o plagas similares en otros productos básicos.
-Evaluar la información proporcionada sobre:
-Eficacia de medidas
-Vigilancia e intercepción, datos de muestreo (prevalencia de plagas)
-Relación plaga hospedante
-Prácticas de manejo de cultivos
-Procedimientos de verificación
-Repercusiones en el comercio y costos, incluido el factor tiempo
-Considerar los datos frente a los niveles de confianza deseados y tomar en cuenta, cuando sea apropiado, las opciones que compensen la incertidumbre.
9.1. Resultados posibles de la evaluación
Estos pueden determinar si el enfoque de sistema es:
-Aceptable
-Inaceptable
-Eficaz pero no viable
-No lo suficientemente eficaz (requiere un aumento en el número o en la intensidad de las medidas)
-Innecesariamente restrictivo (requiere una disminución del número o intensidad de las medidas

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

-Imposible de evaluarlo por falta de datos o por un nivel de incertidumbre inaceptable.

Cuando el enfoque de sistemas sea considerado inaceptable, el fundamento de tal decisión deberá describirse con detalles y ponerse a disposición de los socios comerciales para facilitar la identificación de posibles mejoras.

Cierto es que, las autoridades responsables no lograron demostrar que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías fueron realizados con base en un enfoque de sistemas; pero aún en mejor de los supuestos el enfoque de sistemas implementado no es suficiente por los argumentos que se expondrán a continuación.

Para demostrar lo anterior, **se analizan las medidas con los siguientes puntos:**

8. **Inspección en las fronteras, puertos y aeropuertos.**
9. **Inspección fitosanitaria.**
10. **Emisión del certificado sanitario.**
11. **Rastreabilidad en los envíos.**
12. **Empaque y etiquetado.**
13. **Sellado de transportes en el punto de revisión**
14. **Papas frescas para procesamiento (tiene un tratamiento especial que circunscribe a que el camión no se abre hasta llegar a la planta de procesamiento).**

En respuesta a este análisis, se debe señalar que las autoridades responsables no presentan prueba alguna para sustentar que los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías se encontraban sustentados en un enfoque de sistemas y que en ninguno de los documentos aportados por la totalidad de las partes en el expediente se

desprende que las medidas establecidas por dichos actos hayan sido valoradas o emitidas de conformidad con un enfoque de sistemas. Por el contrario, de un análisis que el suscrito realiza de la Norma Internacional para Medida Fitosanitaria (NIMF) número 14, llamada Aplicación de Medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo de riesgo de plagas, se desprende que para ello, las autoridades fitosanitarias deben llevar a cabo un procedimiento previo para determinar si el enfoque de sistemas es aceptable o no aceptable, procedimiento cuyos resultados incluso deben hacerse del conocimiento de los socios comerciales involucrados. De esta manera la respuesta a este primer análisis es que los actos reclamados no fueron elaborados con base a un enfoque de sistemas.

Sin embargo, no obstante la primera conclusión a la que llega el que suscribe, aun valorando las medidas establecidas por los artículo 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, bajo un enfoque de sistemas, se llega a la misma conclusión: esto es, que las medidas son inadecuadas e ineficaces para prevenir y evitar la introducción de plagas cuarentenarias, conforme a lo que se indica a continuación.

Así las cosas, las autoridades responsables vigilan las fronteras de nuestro país conforme a las regulaciones contenidas en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías, compendios de normas y medidas específicas (en particular los dos últimos) los cuales aparentan ser adecuadas para su fin, pero, como se verá más adelante, son totalmente ineficientes para contener las plagas que afectan a las papas, en función de la complejidad que implica la siembra, crecimiento y manejo del tubérculo que,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

al ser una raíz, genera que tanto en el suelo que queda adherido como en su cáscara y en su interior, se incorporen múltiples tipos de plagas: nematodos, virus, bacterias y hongos, fitoplasmas e insectos, cuya detección requiere de medidas específicas, incluso, específicas para cada tipo de plaga, con el objeto de contener su dispersión. Es por ello, que antes de la entrada en vigor de los artículos impugnados y su réplica contenida en el Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, debe destacarse que el ingreso de papa al interior del territorio nacional estaba en cuarentena conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996; de esa manera, los actos reclamados, a decir de las autoridades responsables, son medidas alternativas que salvaguardan la seguridad fitosanitaria del territorio nacional. Argumento que es una falacia en virtud de que la efectividad de las medidas implementadas no está comprobada científicamente.

Así pues, la respuesta a la interrogante consistente en si los actos reclamados son suficientes para garantizar la seguridad de los campos de cultivo mexicanos es la siguiente: NO, pues los actos reclamados no minimizan riesgo alguno de introducción y dispersión de plagas.

Para justificar lo expuesto con antelación, se enunciará la medida adoptada, y el suscrito pasará a establecer punto por punto, el por qué, la medida en comento no es apta ni suficiente para contener las plagas provenientes del extranjero, al tenor de los medios de convicción desahogados en el presente juicio de amparo, ello con el objeto de justificar plenamente que el Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías y las medidas fitosanitarias reclamadas, no

son más que un sofisma, esto es, argumentos o raciocinios falsos formulados con la finalidad de inducir al error.

En ese orden, me permito iniciar con la siguiente frase:

"La efectividad de un sistema es una consecuencia de su credibilidad" (Luigi Ferrajoli, conferencia *"Constitucionalismo y Jurisdicción"*, impartida en el Instituto de la Judicatura Federal el 6 de marzo de 2012).

Bajo esa tesitura, cabe señalar que en materia probatoria[80], cuando de medio ambiente se trata, el Juez se encuentra, por una parte ante numerosas dificultades que surgen a la hora de probar el nexo entre el hecho y el resultado dañoso y, por otra, las dudas científicas que constantemente se plantean; por tanto, se ha afirmado la viabilidad de que el juez forme su criterio en base a probabilidades.

Así, en los casos de alta complejidad, entre los que se incluye la problemática ambiental, Augusto Morello, en el libro introducción al derecho ambiental, propone una mayor flexibilidad en el proceso de evaluación de las reglas de la sana critica, como mecanismo intelectivo de apreciar la fuerza de convicción de los medios probatorios, por lo que sostiene que no debe levantar obstáculos procesales ni criterios de hermenéutica rígidos o matizados de exceso ritual, ni clausurar medios que eventualmente resulten útiles para cumplir el propósito de acceso a la verdad jurídicamente objetiva, cuando el objeto de la pretensión y al cabo, el contenido del proceso se viste de notas agudas de complejidad, o que se cubren de excluyente cientificidad, dentro de los cuales se inscribe la responsabilidad por destrucción del medio, a cuyo efecto, reitera, debe el intérprete actuar con amplitud y flexibilidad,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[80] Libro introducción al medio ambiente de Nestor A. Cafferatta. *Editorial del deporte mexicano durante el mes de diciembre de dos mil cuatro, páginas 175 a 1814 capítulo 7.*

a través de un pensamiento integrado de las ciencias de la cultura y de las ciencias de la naturaleza.

Además, que la prueba en daño ambiental reviste tal grado de dificultad, pues no es lo mismo para el juzgador analizar las conclusiones de una pericia en procesos convencionales, con los que se halla familiarizado que, un estudio y sondeo de captación y verificación de aguas subterráneas emanado de un profesional de ciencias geológicas, o el relevamiento de industrias que involucren procesos químicos, físico-químicos, el sondeo de sus instalaciones etcétera, a la par que se sostiene no obstante, en causas de contaminación, el éxito del proceso dependerá casi en forma exclusiva del resultado de la pericia técnica.

Respecto de las peculiaridades de la tarea probatoria en materia de daño ambiental, se puede afirmar que la determinación de la prueba a utilizar presenta dificultades importantes, porque si incumbe procesalmente al promotor del resarcimiento de daños demostrar la certidumbre de estos, la prueba de tales degradaciones ambientales es sumamente difícil la mayoría de las veces, por lo que se debe ponderar las siguientes cuestiones al ofrecer la prueba: a) que es indispensable contar con el apoyo de especialistas en la disciplina que tecnológicamente se encuentre involucrada en el problema ecológico que se pretende hacer cesar o bien resolver residualmente en la indemnización perseguida; b) que el esfuerzo probatorio tiene como destino la determinación del origen del daño, para que con ello identifiquemos tanto a su autor o autores, como de qué manera se debe repara; c) que por la característica propia de estos daños, la certeza o certidumbre de su existencia es reemplazable por la verosimilitud.

Además, que en un régimen de protección del ambiente, tiende a facilitar la valoración de las pruebas, cuando se da fuerza probatoria a los informes emanados de organismos oficiales, prueba que por supuesto, puede ser revertida por otra de equivalente valor técnico.

De esa manera, y bajo un razonamiento flexible y creativo se analizará la primera de las medidas establecidas para contener a mitigar el riesgo de dispersión de plagas provenientes del extranjero.

a) Los envíos serán producidos comercialmente a partir de semillas certificadas.

Ahora bien, basta la simple lectura de la medida para apreciar lo superfluo de esta última y su inoperancia para contener de manera efectiva la introducción de plagas a territorio nacional. Es válido considerar lo anterior, si se toma en cuenta que cualquier agricultor sabe que la implementación de semilla certificada de alta calidad genera mejores cosechas, mayores rendimientos y disminuye, ciertamente, la posibilidad de que esas semillas se encuentren contaminadas con alguna plaga; sin embargo, el hecho que los agricultores norteamericanos o de cualquier otro país, implementen semilla certificada, de manera alguna evita que las plagas que se encuentran en el suelo de aquel país se incorporen al tubérculo; dicho de otra manera, el problema no es la semilla que utilicen para producir sus papas, sino las plagas existentes en su suelo, por lo tanto, el hecho de que se empleé semilla certificada no es una cuestión que mitigue plaga alguna, pues constituye una condición para que el producto que crezca en aquel país sea viable y de buena calidad para sus consumidores, pero eso no reduce la incorporación de plagas que esas semillas adquirirán al momento en que se siembren y crezcan las papas en aquel territorio; máxime que no se pretende importar semilla de papa para cultivo

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

sino papa para consumo o procesamiento, esto es, no se importa la semilla, se importa el producto derivado de la semilla con lo cual no se valora el factor suelo o los patógenos que pudo adquirir el producto en el campo donde fue cosechada.

De esa manera, la calidad de semillas no tiene relevancia alguna, dado que los agricultores mexicanos también usan semilla certificada, la cual se produce en invernaderos altamente especializados con objeto de generar condiciones óptimas para mejorar la calidad del producto y evitar que, de inicio, ese producto llegue enfermo, lo que en modo alguno evita que la semilla pueda infectarse con las plagas existentes en territorio nacional; es por ello, que el hecho de que la semilla sea certificada no constituye una medida para controlar la dispersión de plagas cuarentenarias provenientes del extranjero.

En efecto, la semilla de papa certificada, al ser sembrada, permanece en la tierra, donde existen patógenos, tales como hongos, bacterias y nematodos que habitan en el suelo, lo que significa que la semilla puede ser infectada por dichos patógenos en las diferentes etapas de su crecimiento; a lo que se suma, que en la parte aérea de las plantas de papa ocurren enfermedades de origen fungoso y bacteriano las cuales pueden infectar, inclusive, el tubérculo que se encuentra en el suelo; además, la parte aérea de las plantas puede ser atacada por insectos con aparato bucal picador-chupador, los cuales transmiten virus y fitoplasmas que infectan de manera sistemática a las plantas de papa, lo que implica que la infección ocurrirá también a los tubérculos procedentes de las plantas infectadas.

Dicho de otra manera, las plagas cuarentenarias de la papa se pueden esparcir en el campo, no obstante que la semilla esté certificada e inclusive sin dispersores de

plagas, dado que el equipo de labranza, el agua de riego genera la dispersión de partículas de suelo por aire conteniendo esporas de hogos; así también ocurre diseminación de patógenos que causan enfermedades cuarentenarias en calzados de los trabajadores de campo, al igual que en las llantas de la maquinaria agrícola procedente de los lotes infectados.

Lo anterior tiene sustento, en el listado de importaciones de papa que ingresaron a territorio nacional durante el periodo del acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos, anexo al Oficio número **** emitido por el Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y ofrecido por la parte quejosa como documental en vía de informe que remitió en copia certificada por el Director General Jurídico de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (legajo de prueba derivado del juicio de amapro 586/2016, mismo que se trajo como hecho notorio al presente juicio), el cual se desprenden una serie de importaciones y embarques liberados a territorio nacional en donde se encontró la presencia de plagas cuarentenarias; asimismo, en los envíos de papa a la franja fronteriza de México que ha hecho Estados Unidos de Norteamérica, se han detectado 944 (novecientos cuarenta y cuatro) cargamentos contaminados con plagas a pesar de que los tubérculos, en teoría y como lo señala la autoridad responsable, se han producido con semilla certificada. Dicha información se fundamenta en el aviso por el que se dio a conocer el proyecto del acuerdo en el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos durante el periodo

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil doce por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; tal como se advierte, en lo conducente, de la siguiente transcripción:

> "*
>
> AVISO por el que se da a conocer el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen las medidas de mitigación de riesgo para la importación de tubérculo de papa a los Estados Unidos Mexicanos.
>
> (…)
>
> Que en el caso de las importaciones de tubérculos de papa de Estados Unidos de América a la franja fronteriza norte de México, durante el periodo **, se han detectado ** embarques contaminados con las plagas cuarentenarias para México siguientes: Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, Clavibacter michiganensis subs. sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Ralstonia solanacearum. Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados, fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de Estados Unidos para cumplir con el protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos de América a México, suscrito entre ambos países en el año 2003, el cual establece…" (El subrayado es propio).

Por lo anteriormente expuesto se concluye que el uso de semilla de papa certificada por los países exportadores, no garantizan la producción de cosecha libre de enfermedades cuarentenarias y apta para la exportación a otros países.

Ahora pasaremos a estudiar la medida siguiente:

b) Las instalaciones de empaque estén aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el país de origen.

Del estudio integral de esa medida, se advierte que el empaque es el sitio en donde son seleccionadas las papas para ser empacadas y enviadas a los lugares en donde serán puestas a la venta al público en general; sin embargo, esos empaques no tienen como finalidad esencial la exportación del tubérculo, sino que ello viene a ser una cuestión accesoria; en otras palabras, existe una

gran diferencia entre un empaque existente en Estados Unidos de Norteamérica dedicado a la comercialización del producto en la unión americana, a un empaque, por ejemplo, de pimientos morrones o mangos existentes en México, los cuales tienen como único propósito exportar esos pimientos o mangos al vecino país del norte, y en donde su función primordial es la clasificación, embalaje y manejo de los productos de mejor calidad, para que cumplan con los estándares que los compradores solicitan; inclusive, en cada uno de esos empaques existen representantes de esos compradores que están muy al pendiente de la calidad del producto.

Así pues, el hecho de que existan empaques que cumplan altos estándares de calidad en los Estados Unidos de América, no significa que estén diseñados para la detección de plagas en esas papas con objeto de evitar su propagación, pues en aquel país, del empaque se destinan al consumo humano y ya será cuestión de la oferta y la demanda lo que determine qué papas son las que se destinarán a la exportación hacia México; de ahí que los certificados que puedan expedirse atendiendo a las virtudes del empaque, no garantizan la inocuidad del producto exportado. Razón objetiva que hace irrelevante la norma de que se trata, para efectos de mitigar el riesgo de dispersión de plagas.

Por tanto, la circunstancia de que las papas exportadas a México provengan solo de instalaciones de empaque aprobadas por autoridades fitosanitarias del país de origen, no reduce el riesgo de introducción y dispersión de plagas, pues no existe un documento científico que respalde esa información, pues su propósito es cuidar la uniformidad del producto, su peso, protección adecuada y embalaje.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, no existe una norma internacional de medidas fitosanitarias acordadas para aprobar las instalaciones de empaque para manejar los riesgos de las plagas cuarentenarias, por lo tanto la aprobación es discrecional y arbitraria. No existen requisitos y condiciones para la aprobación que puedan ser verificados por inspectores mexicanos, a fin de asegurar la mitigación del riesgo de las plagas cuarentenarias.

Máxime, que desde la entrada en vigor del protocolo para la exportación de papa fresca de los Estados Unidos a México, se han encontrado en más de novecientas ocasiones las plagas cuarentenarias declaradas como ausente y que fueron motivo de rechazos, lo que pone en evidencia que no es suficiente que las papas que se envían a México provengan de empaques aprobados por la autoridad fitosanitaria responsable en el país de origen, o que las instalaciones cuenten con personal capacitado y certificado, o equipos adecuados, pues los detecciones señaladas muestran que las medidas fitosanitarias no son suficientes para alcanzar el nivel adecuado de protección fitosanitaria que México requiere en las importaciones de papa.

c) Los envíos de papa deben de estar lavados y encontrarse libres de suelo.

Ahora bien, la medida relativa a que las papas se encuentren libres de suelo es adecuada para la prevención de dispersión de plagas potenciales que se encuentren adheridas al suelo (tierra), pero insuficiente para eliminar las plagas que se ubiquen en la corteza o en el interior del tubérculo. De esa manera, partiendo de la premisa consistente en que las papas deben ser lavadas antes de su importación, surge una situación compleja en ese aspecto, habida cuenta que solamente serán lavadas las

papas destinadas para la venta al público en general, mas no así las que vayan a ser destinadas para la industria.

En otras palabras, las papas que se vendan en los supermercados, serán sometidas a esa medida preventiva de dispersión de plagas, pero las que sean recibidas por la industria, verbigracia **, *, o cualquier otra fábrica dedicada a la elaboración de papas fritas o procesados de la papa, recibirán sus envíos sin ser sometidos a lavado alguno, lo cual genera un tratamiento dispar al momento de importar las papas, en función de que la industria tiene un alto grado de exigencia con los productos que recibe.

Este último aspecto es revelador de la falta de conciencia, de la falta de cuidado y de la inoperancia de las medidas de mitigación establecidas en los artículos 55 y Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y del cálculo de riesgo implementado, ya que las ciudades en la que se encuentran las plantas de procesamiento son urbes ubicadas, la mayoría de ellas, cerca de los campos agrícolas más productivos de nuestro país, lo que es destacable, en función de que no hay una razón para hacer un trato preferencial o distinguido, dado que en el Análisis de Riesgo de Plagas no se señalaron esas medidas especiales, además que las mismas derivan de la carta de intención con Estados Unidos de América (acuerdo comercial que no es fitosanitario); asimismo, dicha cuestión trae el riesgo de cumplir con medidas en territorio nacional cuando se pueden hacer desde el vecino país importador, como por ejemplo, qué se hará con los residuos o con el agua destinada al lavado de papa), interrogantes que no quedaron especificadas en el Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, incrementando con ello el riesgo de dispersión de plagas cuarentenarias en los campos agrícolas cercanos a las plantas procesadoras.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

De ahí que la medida antes mencionada sea totalmente falible, impredecible y poco efectiva ante la multiplicidad de factores que se presentan al momento de importar la papa destinada para la industria y en su caso, la verificación del uso de las papas que sean importadas para ese fin; tan así es, que está plenamente probado en el sumario que las papas que se pusieron a la venta en las tiendas comerciales * y **, no se encontraban embolsadas, sino que fueron colocadas a granel y en algunos casos tenían brotación derivada de la falta de inhibidor, señal de la antigüedad del tubérculo en las bodegas del vecino país del norte, lo que patentiza que la medida relativa al lavado de las papas deviene irrelevante, en función de que las papas destinadas para la industria no serán lavadas.

Aunado a ello, si bien las papas para la industria son lavadas en la fábrica que las procese; no menos cierto es, que el suelo y los residuos provenientes del extranjero se mesclarán con el medio ambiente nacional, y potencialmente generarán un foco de infección que resulta intolerable, en virtud de que el inicio de las grandes plagas se genera cerca de las plantas de procesamiento, justo en los canales de desagüe, merced a que el agua residual solamente en ocasiones es tratada y aún en ese supuesto, se desconoce si son eliminados todos los potenciales agentes infecciosos provenientes del vecino país del norte.

En consecuencia, se estima que los tubérculos de papas que se importan a México deben ser lavadas y libres de suelo; empero, ello no elimina el riesgo de plagas cuarentenarias, dado que la mayoría de éstas se encuentran dentro de la papa; por tanto, el lavado solo podría contribuir a reducir la cantidad de suelo adherido al tubérculo si se aplica impecablemente y con ello disminuir la presencia de algunas plagas que se transportan en el

suelo pero no aquellas que están en el interior del tubérculo.

Además, en una operación comercial es muy difícil eliminar la totalidad del suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado, pues tendría que ser lavado tubérculo por tubérculo, para asegurar la eliminación completa del suelo adherido, lo cual resulta imposible dada la cantidad de papa, agua e infraestructura que se requiere.

Lo anterior se apoya, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de tubérculos de papa a México, expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación en noviembre de dos mil doce, específicamente, en la parte que enseguida se transcribe:

"*c).- Suelo en los empaques*

*De acuerdo con la experiencia que ha desarrollado México como país importador de tubérculo para consumo en fresco procedente de EUA, durante el periodo **, se tiene que durante el proceso de inspección llevado a cabo por personal oficial mexicano en los puntos de ingreso de la franja fronteriza norte se ha detectado suelo, en cantidad importante, en los empaques de tubérculos de papa fresca procedente de ese origen (Figura 2). Tan solo en el *fueron rechazados *embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Importación Fitozoosanitaria (**). Esta condición fue una pauta para considerar que las papas para consumo que ingresan actualmente a México vienen con suelo, razón por la cual se ha decidido considerar esta vía como potencialmente importante para el ingreso de plagas al área de ARP* (foja 64 legajo de prueba derivado del juicio de amparo 586/2016, del índide de este juzgado).

Asimismo, se corrobora con la respuesta que dio la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en las preguntas marcadas como diecinueve y treinta y tres, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos en el juicio de amparo **, que dice:

***"Pregunta 19**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.

Respuesta.- *Tanto los tubérculos de papa como el suelo adherido a ellos puede ser un medio de dispersión de plagas de la papa. En general, los países prohíben la movilización internacional del suelo por considerar que es un vehículo de alto riesgo para la dispersión de una gran variedad de plagas.*

Por ejemplo, la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO), integrada por México, Canadá y Estados Unidos, en el 2013 adoptó una posición sobre la movilización de suelo; se adjunta documento como Anexo B y de la cual se extraen los siguientes párrafos para ilustrar la problemática del suelo:

Tal como lo demuestran las restricciones y las prohibiciones internacionales sobre la movilización de suelo, se considera que el suelo representa una vía de alto riesgo para la dispersión de una gran variedad de plagas las cuales incluyen, entre otras a las bacterias, los hongos, los insectos, los nematodos y las malezas. Mucha de las plagas trasmitidas por el suelo pueden sobrevivir por varios años, ya sea con hospedantes adecuados o sin ellos. Algunas de estas plagas pueden detectarse mediante la inspección visual mientras que otras requieren diagnósticos sofisticados.

La mayoría de las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPF), basándose en evidencias documentas (sic) de los reportes de intercepciones y la literatura científica publicada, prohíben la movilización de grandes cantidades de suelo sin tratamiento para reducir el riesgo de plagas a nivel aceptable. La aceptabilidad del suelo como contaminante de otros artículos reglamentados dependerá de los límites establecidos por la ONPF del país importador.

(nombres y rúbricas).

A manera de referencia, para el nematodo Globodera padilla el principal medio de transporte es a través de quistes que se localizan en partículas de suelo adheridas a los tubérculos y en las depresiones naturales de la papa (Franco 1994). Asimismo, para el hongo Synchytrium endobioticum el tubérculo y el suelo asociado al tubérculo son las fuentes de inóculo. El inóculo primario es dispersado por el movimiento de suelo contaminado adherido a tubérculos, equipo y otros medios de diseminación como herramientas y vehículos (Hooker, 1981). Para el caso del nematodo Ditylenchus destructor la forma principal de movilización es a través de tubérculos de papa infestados u otra parte subterránea de plantas hospederas como rizomas. El transporte de suelo infestado y agua de irrigación son otras formas importantes de diseminación (**).” (fojas 486 y 487).

“Pregunta 33*.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.*

Respuesta.- *En una operación comercial es muy difícil eliminar la totalidad del suelo adherido a los tubérculos de papa*

mediante el lavado. Dada la cantidad de papa, agua e infraestructura que se requiere, resulta imposible hacer un lavado de tubérculo por tubérculo para asegurar la eliminación completa del suelo adherido.

Durante las importaciones de papa de Estados Unidos a la franja fronteriza norte de México se han detectado embarques con presencia de suelo adherido a los tubérculos, lo cual confirma que no es posible asegurar la alimentación total del suelo. Por ejemplo, tan solo en el 2009 fueron rechazados 22 embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Inspección Fitozoosantaria (**). Esta condición fue una pauta para considerar en el ARP que las papas para consumo que ingresan actualmente a México vienen con suelo, razón por la cual se decidió considerar esta vía como potencialmente importante para el ingreso de plagas al área de ARP. (ARP, p. 127 y 128).” (foja 499).

Así también, obra la respuesta de la pregunta marcada como diecinueve y treinta y uno, por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, que dice:

“19.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.*

R= Si lo son, en el supuesto que se depositen en las condiciones específicas para desarrollarse (foja 923).”

“31. *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el lavado de tubérculo es un mecanismo que elimine totalmente el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias y, en su caso, acompañe el soporte de su dicho.*

R= No es posible que una sola medida, tal como el lavado de tubérculos, sea la única medida para eliminar el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias en papa fresca.”

De igual forma obra las respuestas de las preguntas marcadas como diecinueve, treinta y uno y treinta y tres, por el perito oficial, Rubén Félix Gastélum, que dice:

“19. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si los tubérculos y el suelo adherido a éstos son un medio de dispersión de plagas de la papa.

Respuesta 19

Sí, tanto el tubérculo como el suelo adherido a estos, son un medio de dispersión de plagas de papa.

En el Cuadro 3 del Ánalisis de Riesgo de Plagas (que inicia en la página 131) se establecen las partes de la planta en donde se puede transportar la plaga. En dicho cuadro se indican las plagas cuya dispersión puede realizarse a través del

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

suelo adherido al tubérculo, como por ejemplo, *fusarium coeruleum (página 158); Phytophthora erythroseptica (página 160), Synchytrium endobioticum (página 161); Ditylenchus destructor (página 162), Globodera rostochiensis (página 164), entre muchos otros."*

*"**31**. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el lavado de tubérculos es un mecanismo que elimine totalmente el riesgo fitosanitario de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe el soporte de su dicho.*

Respuesta 31.

El lavado de los tubérculos de papa no elimina el riesgo de las plagas cuarentenarias ya que no elimina las plagas que se encuentra dentro del tubérculo.

En el Análisis de Riesgo de Plagas se indica que el lavado de los tubérculos no ha sido una medida suficiente para eliminar la totalidad de suelo adherido a los mismos (página 130).

"En el -Protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos a México II se establece que la papa destinada al mercado mexicano deberá ser lavada; esta práctica reduce, pero no elimina en su totalidad el riesgo de plagas asociadas al suelo de papa originaria de EUA, ya que durante el proceso de diagnóstico realizado por los Laboratorios aprobados en México, los residuos de suelo contienen plagas cuarentenarias, con lo que se ha constatado que el lavado no ha sido una medida fitosanitaria suficiente para eliminar la totalidad del suelo de los tubérculos y evitar que con ello el riesgo de plagas (SENASICA-DGIF, 2010).

***"33.** Que diga el perito, por la posesión de especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.*

Respuesta 33

Para contestar esta pregunta me refiero a lo dicho en la respuesta a la pregunta número 31, en el sentido que en el Análisis de Riesgo de Plagas se indica que el lavado de los tubérculos no ha sido una medida suficiente para eliminar la totalidad de suelo adherido a los mismos (página 130):

"En el -Protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos a México II se establece que la papa destinada al mercado mexicano deberá ser lavada; esta práctica reduce, pero no elimina en su totalidad el riesgo de plagas asociadas al suelo de papa originaria de EUA, ya que durante el proceso de diagnóstico realizado por los Laboratorios aprobados en México, los residuos de suelo contienen plagas cuarentenarias, con lo que se ha constatado que el lavado no ha sido una medida fitosanitaria suficiente para eliminar la totalidad del suelo de los tubérculos y evitar que con ello el riesgo de plagas (SENASICA-DGIF, 2010)."

Sin que sea óbice a lo anterior, la respuesta dada por el perito propuesto por las autoridades responsables Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y otras, Claudio Chavarin Palacio, en las preguntas números treinta y dos y treinta y tres, mismas que son del tenor siguiente:

*"**32.-** Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.*

R= La Norte Regional de Medidas Fitosanitarias de la NAPPO, dentro del apartado de integración de medidas conocidas como System Approach, indicado al lavado de tubérculos de papa como una de las medidas para mitigar el riesgo fitosanitario (RSPM No. 3.2010,página 5). Recientemente el Boletín Técnico de la EPPO, también publicó una referencia al uso de la medida de lavado de tubérculos como forma de mitigar el riesgo asociado con la presencia de Epitrix en papa cosechada en regiones paperas de Europa (EPPO Bulletin, 2016). (foja 925).

"33.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si es posible eliminar todo el suelo adherido a los tubérculos de papa mediante el lavado de los mismos.

R=Es factible eliminar todo el suelo, en función del tipo y tiempo de lavado de los tubérculos de papa. (foja 926)."

Ello es así, pues se le otorga mayor credibilidad a los peritos de la parte quejosa y el perito oficial Rubén Félix Gastélum, los cuales en atención a la pregunta treinta y dos, señalaron lo siguiente:

"Pregunta 32. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.

Respuesta. No se conoce ningún documento científico publicado en revistas arbitradas que a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación demuestre la efectividad de algún método de lavado de los tubérculos de papa como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentanarias en tubérculo de papa.

Asimismo, con base en los elementos que se anotan a continuación, señalados en la NIMF 28 TRATAMIENTOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FITOSANITARIOS PARA PLAGAS REGLAMENTADAS (2007) de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), de la FAO, no existe un tratamiento o método de lavado de los tubérculos de papa que haya sido documentado, evaluado y adoptado por la CIPF contra las plagas de la papa. No se han aportado a la CIPF los documentos técnico/científicos que demuestren la efectividad biológica de esta medida para la mitigación del riesgo de las plagas de la papa…"

"32. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico publicado en revistas arbitradas que sustente que el lavado de los tubérculos como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias y en su caso que acompañe esta fuente a su dictamen.

Respuesta 32

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco documento científico publicado en revistas arbitradas alguno que sustente que el lavado de los tubérculos mitigue el riesgo de plagas cuarentenarias.

En esas condiciones, se estima, de inicio, que las respuestas emitidas por el perito de las autoridades responsables indirectamente validan los argumentos que esgrimen el perito oficial y de la parte quejosa, a saber: que no es factible eliminar todo el suelo adherido al tubérculo y que no hay documento científico que determina que el lavado es una medida de mitigación.

Asimismo, del estudio integral de los dictámenes surge a la vista que el lavado de tubérculos, aunado con la presentación de un certificado de exportación expedido por el país de origen y la inspección física en el punto de ingreso por la autoridad del país importador, no se consideran mecanismos efectivos que mitiguen de manera eficiente la dispersión de plagas provenientes del país importador, dado que la mayoría de las plagas cuarentenarias se encuentran dentro de la papa, y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de las pruebas de laboratorio para las plagas

cuarentenarias; ya que si bien el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal establecía que se requería de un diagnóstico de laboratorio para la importación de papa, se determinó que los embarques permanecerán en el punto de ingreso hasta que se obtenga el resultado de diagnóstico para nematodos reglamentados con lo cual se permite la introducción de la papa a territorio nacional antes de que se obtenga el resultado de laboratorio para virus, bacterias, hongos, fitoplasmas, insectos y demás plagas cuarentenarias; tan es así que en las importaciones de papa de Estados Unidos de Norteamérica a la franja fronteriza norte de México, tan solo en el año de dos mil nueve fueron rechazados veintidós embarques debido a la presencia de suelo y lodo adheridos a los tubérculos de papa y en las importaciones bajo el acuerdo de mitigación se liberaron diversos al interior de la república aún con presencia de plagas.

Ahora, en lo relativo a que en caso de que el tubérculo de papa o el suelo se encuentren contaminados, pueden ser un medio de dispersión de plagas, siempre y cuando se destinen al cultivo; sin embargo, el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no señala los mecanismos adoptados para controlar que las papas importadas no se destinen para el cultivo, tampoco se advierte que Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) haya publicado la eficacia de dicha medida, ni los mecanismos para controlar que la papa no sea extraída de la bolsa de nueve kilogramos para utilizarla para el cultivo.

Se resalta también que la autoridad responsable y Estados Unidos reconocen que existe en desvío de la papa fresca hacia la siembra, como se cita a continuación:

Análisis de Riesgo de Plagas para la importación de tubérculos de papa (Solanum tuberosum L.) a México.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En el presente ARP se identificó que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvió de uso de papa para consumo como semilla, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores (CONAPAPA, 2007). Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región u obtenerla de su cosecha del año anterior (Santiago y García, 1999; Quaim, 1998; Quaim 1999; CONAPAPA, 2007). Se estima que el desvío oscila entre el 5% (de acuerdo a documentación realizada por USDA-APHIS) y 10% de la papa que existe en el mercado para consumo. Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se han importado de Estados Unidos, aun mínimo de 10,000 toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, llegaría a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros, en los cuales México es ampliamente competitivo. Esta situación podría disminuir la competividad de la horticultura mexicana; generando desempleo, disminución de ingresos y de divisas, desabasto y un consecuente incremento en el precio para el consumidor final.

Lo anterior, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa tienen altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de 55,645.63 hectáreas, que anualmente se siembran con este producto en territorio nacional y que tiene una producción aproximada de 1,536,617.37 toneladas al año, que generan un valor de 11,622.047.96 miles de pesos (SIAP, 2012), así como a la superficie sembrada en México de tomate (jitomate) que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 14,888.260 (miles de pesos), de chile que es de 148,764.387 hectáreas con un valor de 13,225.239 (miles de pesos); de berenjena, 1,120.50 hectáreas, con valor de 382,919.84 (miles de pesos) y de tabaco 4,206 hectáreas con valor de 182,772 (miles de pesos). Todas las cifras referidas provienen del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA durante el año 2010. (Foja 5 legajo de pruebas derivado del juicio de amparo *, del índice de este juzgado, el cual se trajo al presente juicio como hecho notorio).

D.- La papa fresca para consumo exportada a México deberán ser tratadas con un inhibidor de la brotación.

El presente estudio me permito iniciarlo con el siguiente principio general derecho:

In ambiguo sermone non utrumque decimus, sed id dumtaxat quod volumus; que significa: "*Con una expresión ambigua no expresamos dos sentidos, sino sólo el que nos interesa".*

Del estudio integral de la medida fitosanitaria más importante con la que cuenta el Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, surge en el suscrito una sensación de ambigüedad, de duda, de pesimismo; habida cuenta que basta una simple firma del certificado correspondiente por parte del productor extranjero, para tener por cierto y verdadero que se aplicó oportunamente algún tipo de inhibidor de brotación de la papa, dado que la única forma en que se podrá verificar si fue aplicado o no es al momento de apreciar la duración de la papa en anaquel, antes de que empiecen los primeros brotes.

Asimismo, para demostrar lo anterior se tomó en consideración el listado de importaciones de papa que ingresaron a territorio nacional durante el periodo de vigencia del acuerdo de mitigación abrogado y del plan de trabajo, anexo al Oficio número **emitido por el Director General de Sanidad Vegetal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y ofrecido como prueba documental en vía de informe en copia certificada por la parte quejosa del cual se desprenden una serie de importaciones y embarques liberados a territorio nacional en donde se encontró la presencia de plaga cuarentenaria (el cual obra en los autos del juicio de amparo **).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Prueba la anterior que acredita por un lado la irrelevancia de la medida establecida en los actos reclamados y por otro, la inoperancia del cálculo de riesgo efectuada por las autoridades responsables.

En ese mismo orden de ideas, es importante mencionar que **el inhibidor es un producto químico que se fabrica a base de clorprofan, conformado por isopropílico, clorofenil y carbonato**, que es, por regla general, una especie de gas que se aplica a las papas.

Así pues, abordo el tema bajo el principio general de derecho siguiente:

In dubiis, favorabilior pars ast eligenda. *"en duda hay que elegir lo más favorable."*

Así las cosas, atendiendo al Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y acuerdo de clasificación y codificación de mercancías reclamados, en el mayor de los extremos, nos encontramos con una papa que lleva almacenada más de cinco meses; papa que, en caso de que se le aplique el inhibidor, de acuerdo a lo que maneja el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, llevará entre tres y cinco exposiciones al inhibidor de que se trata, el cual, es un producto químico que en cantidades pequeñas no representa riesgo alguno para la salud humana, pero en altas cantidades, como las que contendrán las papas que lleven mucho tiempo almacenadas, representa un potencial riesgo para la salud del pueblo mexicano, al ser un producto altamente cancerígeno, como ejemplos están: que la solanina es una sustancia muy tóxica, incluso en pequeñas cantidades. Su toxicidad se debe a que es un inhibidor de la acetilcolinesterasa por lo que su ingesta produce efectos colinérgicos. www.wikipedia.org.wiki/solanina; asimismo, el experimento llamado la niña y las patatas: según ella, estas últimas son rociadas con un peligroso compuesto antigerminante llamado Bud Nip o clorprofam que podría provocar tumores: www.gominolasdepetroleo.com/.../el-video-de-la-nina-y-las-patatas.html), lo que por sí mismo afecta el derecho a la salud, consagrado en el artículo 4°

Constitucional, y si bien, no se cuenta con una prueba irrefutable de lo que se sostiene con antelación; también lo es, que en el presente caso se aplicará el principio precautorio, **consistente en que ante la falta de la base de la certeza científica de la inocuidad del producto en comento,** se procede a evitar cualquier riesgo que, en este caso, estimo, puede generar consecuencias graves a la salud del pueblo mexicano, capaz de dañar a las generaciones futuras, a nuestros niños y ocasionar daños irreversibles a la salud humana, lo que patentiza la inoperancia de la medida y el peligro potencial que genera.

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) no tiene ningún producto químico autorizado para inhibir la brotación en papa para consumo. Además de la falta de análisis de riesgo en México y de su cuestionable efectividad para evitar la brotación de la papa, es de alta importancia considerar el riesgo a la salud humana por el consumo de papa tratada y con residuos de este químico.

Lo anterior se corrobora con la respuesta dada a la pregunta treinta por los peritos Norma Alejandra Elizalde Jiménez y Rubén Félix Gastélum, la primera designada por la parte quejosa y el segundo en su carácter de perito por parte de este juzgado (del juicio de amparo **, del índice de este juzgado), los cuales manifestaron:

***"Pregunta 30**. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Registros Sanitarios para uso en papa fresca.*

Respuesta.- Con base en la información oficial proporcionada por la propia Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios ("COFEPRIS"), no existe ningún producto registrado y autorizado en México para usarse en papa para inhibir su germinación.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Esto ya que el tipo de comercialización de papa fresca en México, de papa producida en México y áreas certificadas libres de plagas hace innecesaria la aplicación de químicos inhibidores adicionales. Situación que es modificada por Acuerdo de Mitigación publicado para el caso de papa para consumo de origen norteamericano para el cual no existe registro en COFEPRIS.

Asimismo, esto puede confirmarse en el propio documento de la NAPPO indicado en la respuesta a la pregunta anterior, el cual se copia para mejor referencia:

(cuadro)

Hasta donde es de mi conocimiento y de la revisión de la página oficial de la COFEPRIS (http://www.cofepris.gob.mx) no existe autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente.

Perito oficial.

"30. Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Registros Sanitarios para uso en papa fresca.

Respuesta 30.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco que algún inhibidor de la germinación se encuentre registrado y autorizado por la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios. Así mismo de una revisión en internet sobre el tema, es específico en el portal de COFEPRIS (http://www.gob.mx/cofepris/) y otras páginas, no localice autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente."

Asimismo, el Grupo Consultivo Internacional sobre irradiación de alimentos de la FAO/IAEA, menciona en su estudio sobre "Facts about food irradiatión", que muchos países han prohibido el uso de estos productos químicos para inhibir la brotación en papas y otros cultivos, como se muestra a continuación:

> *"Inhibition of sprouting*
> *In order to proveide consumers with a year-round supply of potato tubers, onion bulbs, onion bulbs, yams and other sprouting plant foods, storage over many months is necessary unless shipments from other climatic zones, usually at a much higher prince, can replace local production during off-season. Such long-team storage ispossible with the aid of refrigeration, which is costly, particularly in subtropical and tropical regions. For many of these crops, the desired inhibitory effects can also be*

obtained using chemical sprout inhibitors such as maleic hydrazide, propham, or chloroproham. These chemicals, however, are aither not effective under tropical conditions or leave residues in the produce, and for health reasons they are considered by some to be harmful. Thus many coutries have prohibited their use.

A very radiation dose of 0.15 kGy or less, inhibits sprouting of products such as potatoes, yams, onions, garlic, giner, and chestnuts. It leaves no residues and allows storage temperatures. Irradiation of patotes, stored at higher temperatures (10¡-15¡C), have better processing quality. Commercial processing of irradiated potatoes has been carried out in Japan since 1973.

Facts about food irradiation
A series of Fact sheets from the International Consultative Group on Food Irradiation (ICGFI)
Food and Environmental Protection Section
Joint FAO/IAEA Division of Nuclear Techniques in Food and Agriculture
International Atomic Energy Agency
Wagramer Strasse 5, P.O.Box 100, A-1400 Vienna, Austria
Telex:112645, Cable:INATOM VIENNA, Facsimile: (+43 1)26007
Telephone: (+43 1)2600-21640,E-Mail: Official.Mail@iaea.org
Also visit ICGFI-Web Page (http://www.iaea.org/icgfi).”

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

(Traducción en español)

“Inhibidor de germinados (plantas)
En orden de proveer a los consumidores un abastecimiento de alrededor de un año de papas, cebollas, camote y otro tipo de germinados (plantas) comestibles, es necesario conservarlas hasta varios meses, a no ser que recibamos de otras zonas climáticas, usualmente a un precio más alto, se puede reemplazar la producción local en temporada baja. Tales largos periodos de almacenamiento son posibles con ayuda de refrigeración, el cual es costoso, particularmente en regiones sub-tropicales y tropicales. El deseo de inhibir tales efectos pueden ser obtenidos usando químicos inhibidores de germinación por ejemplo hidrazida maleica, profam, o cloroprofam, estos quiímicos, sin embargo, tampoco son efectivos bajo condiciones tropicales o dejan residuos en el producto, y por razones de salud estos son considerados nocivos. Por consiguiente muchos países tienen prohibido su uso.

Una muy baja dosis de radiación de 0.15kGy o menos, inhibe la germinación de productos por ejemplo papas, camote, cebollas, ajo, jengibre, y castañas. La cual no deja residuos y permite ser almacenado en altas temperaturas. La irradiación de papas, almacenadas a altas temperaturas (10¡-15¡C), tiene

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mejor proceso de calidad. El proceso comercial de irradiación de papas se ejecuta en Japón desde 1973.

Factores acerca de la irradiación de comida

Una serie de hoja de datos del grupo consultivo internacional sobre la irradiación de los alimentos

Sección de protección del medio ambiente y alimentos

Asociado FAO/AIAEA división de técnicas nucleares en comida y agricultura

Agencia internacional de energía atómica

Wagramer Strasse 5, P.O.Box 100, A-1400 Vienna, Austria

Telex:112645, Cable:INATOM VIENNA, Facsimile: (+43 1)26007

Telephone: (+43 1)2600-21640,E-Mail: Official.Mail@iaea.org

Also visit ICGFI-Web Page (http://www.iaea.org/icgfi)...”

En los estudios expuestos en el Análisis de Riesgo de Plagas para la importación de tubérculo de papa a México, al respecto, se advierte lo siguiente:

> *“2.2.1.2 Probabilidad de supervivencia durante el transporte o almacenamiento*
>
> *De acuerdo con el “protocolo para la exportación de papa fresca de los Estados Unidos a México”, la papa destinada al mercado del consumo en México puede prevenir de condiciones de almacenamiento de periodos de entre tres a doce meses. En los puntos de ingreso a México, se han detectado plagas cuarentenarias como Potato mop top virus (PMTV), Meloidogyne chitwoodi, Potato Virus, Y (PVY) y sus variantes y Clavibacter michiganensis subsp. Sepedonicus en cargamentos de papa para consumo originarios de Estados Unidos de América. Esta situación y las características biológicas de la mayoría de las plagas cuarentenarias que sobreviven dentro del tubérculo, incrementan la probabilidad de que las plagas cuarentenarias se introduzcan y establezcan en México.*
>
> *Por ejemplo, la bacteria Claibacter michiganensis subsp. Sepedonicus es extremadamente infecciosa y su periodo infectivo se prolonga pro más de seis meses. Los hongos como Polyscytalum pustulans forman en la superficie de los tubérculos microesclerocios que en condiciones de almacenamiento pueden ocasionar pudrición y si son utilizados como semilla son fuente de infección de P. pustulans en almacén (Van der Zaap 1996). En Phoma exigua var, foveata, las condiciones de alta humedad o temperaturas bajas menores de 12°C incrementan la incidencia de patógeno durante el almacenamiento (Hooger 1980). Los nematodos como Ditylenchus destructor sobreviven en el suelo por temperaturas de -28°C (Decker, 1969; Escuer,1998) y todos los estadios juveniles son infectivos aunque el juvenil IV tiene la capacidad de desecarse y mantenerse en estado de anhidrobiosis (Nombela et al.,1985) puede permanecer hasta 10 años en estas condiciones para luego activarse en presencia de hospedante y condiciones ambientales favorables (Escuer, 1998). En el caso de insectos, los estados inmaduros de Agriotes lineatus pueden infectar hasta el 80% de tubérculos en una hectárea de suelo cultivado de papa (Parker y Howard,*

2001) y Symmetrischema tangolias puede afectar hasta el 100% de los tubérculos en condiciones de almacenamiento (**). A manera de ejemplo, las papas frescas originarias de EUA son transportadoras en condiciones de refrigeración en termoking que viene flejado de origen, empacadas en cajas de cartón, costales de cartón, poliuretano (aprox.50kg), bolsas de polietileno, generalmente paletizadas. Las condiciones de temperatura durante el transporte son similares a las mantendias durante el alacenaje que fluctúa entre 4 a 10°C (**).” (foja 65 legajo de prueba)

Por tanto, correspondía al estado mexicano, justificar que la alta exposición al inhibidor de crecimiento, no genera ningún riesgo para los consumidores, dado que la alta exposición a la que serán sometidas las papas que ingresen a territorio nacional, no genera más que zozobra, duda, incredulidad, de que ese producto no afectará la salud de nuestros niños; por lo que, de ninguna manera es tolerable la medida que ahora se estudia, por el altísimo riesgo que representa para la salud de nuestro pueblo.

Lo anterior es así, pues de conformidad con el documento de ciencia y tecnología de la Organización Norteamericana de Protección de las Plantas (NAPPO por sus siglas en ingles), ningún producto químico inhibe la germinación de los tubérculos de manera permanente, y los productos químicos que utiliza Estados Unidos para inhibir la germinación de los tubérculos varían considerablemente con las dosis aplicadas, con la calidad de cubrimiento de los tubérculos y la temperatura en la que se conservan los tubérculos después del tratamiento, además, que los ingredientes activos de la mayoría de los inhibidores son volátiles; por tanto en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal se debió establecer los productos, efectividad, dosis, tiempo y procedimientos de los inhibidores de la germinación, para que las autoridades mexicanas estuvieran en posibilidad de verificar su efectividad; máxime que en la actualidad, no existe ningún producto registrado y autorizado en México para inhibir la

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

germinación de los tubérculos de papa, tal como se advierte del documento elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Platas (NAPPO, por sus siglas en ingles), antes mencionado.

Sirven de apoyo también, las respuestas que dio la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en las preguntas marcadas como veintiséis, veintisiete, veintinueve y treinta, del dictamen pericial que rindió, ante el cuestionario presentado por los quejosos del juicio de amparo *, mismo que se trajo a colación como hecho notorio, que dice:

"Pregunta 26.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa de manera absoluta.*

Respuesta *- No se conoce ningún documento científico publicado a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación en revistas arbitradas que demuestre la efectividad de algún inhibidor de la germinación como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias en tubérculo de papa.*

Inclusive, el uso de inhibidores no es un tratamiento cuarentenario con el que se pueda eliminar la brotación de la papa. Este tema fue revisado por un grupo técnico de la Organización Norteamericana de Protección de las Planas NAPPO, (www.nappo.org), quien determinó que ningún inhibidor inhibe permanentemente la germinación de la papa. Por lo tanto, la papa tratada con inhibidores no pierde la capacidad de germinar.

El estudio correspondiente, denominado "CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes" elaborado por la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO), por sus siglas en inglés. Documento que se adjunta al presente como Anexo F.

*Asimismo, con base en los elementos que se anotan a continuación, señalados en la **) de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), de la FAO, no existe un tratamiento con inhibidores de la germinación que haya sido documentado, evaluado y adoptado por la CIPF contra las plagas de la papa. No se han aportado a la CIPF los documentos técnico/científicos que demuestren la efectividad biológica de esta medida para la mitigación del riesgo de las plagas de la papa.*

La NIMF 28, menciona:

En el Anexo I de esta norma se presentan los tratamientos fitosanitarios que han sido evaluados y adoptados por la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF). La norma describe también los requisitos para presentar y evaluar datos de eficacia y otra Información importante sobre tratamientos fitosanitarios que puedan utilizarse como medida fitosanitaria y que, tras su adopción, se incluirán en el Anexo 1.

La finalidad de los tratamientos es el control de plagas reglamentadas en productos reglamentados, principalmente los que son objeto de comercio internacional. Los tratamientos adoptados proporcionan los requisitos mínimos necesarios para controlar una plaga reglamentada con una eficacia determinada.

El Grupo Técnico sobre tratamientos fitosanitarios evaluará las propuestas cuya información esté completa y, si considera que el tratamiento es aceptable, lo recomendará para su aprobación por la CMF.

La finalidad de la CIPF es "prevenir la diseminación e introducción de plagas de plantas y productos vegetales y promover medidas apropiadas para combatirías" (Artículo 1.1 de la CIPF, 1997).

El Artículo VII.1 de la CIPF 1997 estípula que:

Las partes contratantes tendrán autoridad soberana para reglamentar, de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables, la entrada de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados y, a este efecto, pueden: a) imponer y adoptar medidas fitosanitarias con respecto a la Importación de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados, incluyendo por ejemplo, inspección, prohibición de la importación y tratamiento".

Los tratamientos fitosanitarios adoptados proporcionan un medio para matar, inactivar, eliminar, esterilizar o desvitalizar las plagas con una eficacia determinada y son pertinentes, ante todo, para el comercio internacional. Cuando es posible, se indica el nivel de eficacia, especificidad y aplicabilidad de cada tratamiento. Las ONPF podrán utilizar estos criterios para escoger el tratamiento o combinación de tratamientos que sean apropiados para las circunstancias en cuestión.

Requisitos para los tratamientos fitosanitarios

A efectos de la presente norma, los tratamientos fitosanitarios deberán cumplir con los siguientes requisitos:

-ser eficaces para matar, inactivar, eliminar, esterilizar o desvitalizar las plagas que estén asociadas con un artículo reglamentado. Se debería estipular el nivel de eficacia del tratamiento (cuantificado o expresado estadísticamente). Cuando se carezca de datos sobre experimentos o dichos datos no sean suficientes, debería proporcionarse otra evidencia de la eficacia (a saber, información y/o experiencia histórica y/o práctica);

-estar bien documentados para demostrar que los datos de eficacia se han generado mediante procedimientos científicos apropiados, incluyendo si procede un diseño experimental adecuado. Los datos que apoyen el tratamiento deberían poderse verificar y reproducir, y deberían estar basados en métodos estadísticos y/o en prácticas internacionales establecidas y aceptadas. La investigación debería, de preferencia, haber sido publicada en una revista científica especializada;

-ser viables y aplicables para su empleo principalmente en el comercio internacional o para otros propósitos (por ejemplo, para proteger áreas en peligro a escala nacional o para la investigación);

-no ser fitotóxicos ni tener otros efectos adversos.

Datos de eficacia que respaldan la propuesta de tratamiento fitosanitario

En la propuesta se deberla proporcionar la fuente de todos los datos de eficacia (publicados o inéditos). Los datos de apoyo deberían presentarse de una forma clara y sistemática.

Para el tratamiento, debería especificarse la etapa del ciclo de vida de la plaga objetivo. Normalmente, la etapa o etapas de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

desarrollo asociadas con el artículo reglamentado que es objeto de comercio serán tas etapas para las que se propone y establece un tratamiento. Los datos que se proporcionen sobre la eficacia deberían especificar el nivel estadístico de confianza que respalda la eficacia propuesta del tratamiento en la etapa del ciclo vital especificada.

De ser posible, deberían presentarse datos sobre los métodos utilizados para determinar la relación dosis/eficacia del tratamiento, a fin de demostrar los márgenes de eficacia del mismo (por ejemplo, curvas de dosis/eficacia). Los tratamientos normalmente sólo pueden evaluarse para las condiciones en las que fueron analizados.

Publicación de los tratamientos fitosanitarios

Los tratamientos fitosanitarios se incluirán en un anexo de esta norma tras haber sido adoptados por la CMF.

Con base en este procedimiento descrito en la NIMF 28 para adoptar un tratamiento fitosanitario como efectivo para mitigar el riesgo de plagas, se concluye que la CIPF no ha evaluado y adoptado ningún tratamiento con inhibidores de la germinación como eficaz para mitigar el riesgo de las plagas de la papa." (foja 491 a 494).

***"Pregunta 27.** Que diga el perito**,** por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el uso de inhibidores de la germinación previene el uso de papa fresca como semilla, es decir la plantación del tubérculo, o sólo impide la brotación de la misma.*

***Respuesta.** El uso de inhibidores de la germinación no previene el uso de papa fresca como semilla. Los agricultores pueden adquirir semilla en las centrales de abasto u otros centros de distribución y no saben si la papa fue tratada con inhibidor o no. Estos tubérculos al sembrarse pueden llevar plagas de suelo y a otros cultivos vecinos, aun cuando la formación de plantas no se homogénea y de calidad. Los inhibidores tiene el propósito de retrasar o evitar la brotación del tubérculo, sin embargo actualmente no existe ningún inhibidor que evite completamente la brotación, es decir que no haya brotes en el tubérculo. Por tanto, un tubérculo aun tratado con inhibidor de la brotación podría generar una planta si este tubérculo es sembrado."*

***"Pregunta 29**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.*

***Respuesta**.- Conforme al documento denominado "CT 02: Eficacia de los productos controladores de la brotación de papa con el fin de disminuir la producción de brotes" elaborado por la NAPPO, se desprende que actualmente no existe un inhibidor de brotación que sea permanente, evite completamente la germinación y que elimine de manera definitiva el riesgo derivado del desvío de uso de papas para consumo como semilla de papa. Dicho documento, se adjunta al presente como **Anexo F."** (foja 495).*

***"Pregunta 30**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

***Respuesta**.- Con base en la información oficial proporcionada por la propia Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios ("COFEPRIS"), no existe ningún producto registrado y*

autorizado en México para usarse en papa para inhibir su germinación.

Esto ya que el tipo de comercialización de papa fresca en México, de papa producida en México y en áreas certificadas libres de plagas hace innecesaria la aplicación de químicos inhibidores adicionales. Situación que es modificada por el Acuerdo de Mitigación publicado para el caso de papa para consumo de origen norteamericano para el cual no existe registro en COFEPRIS.

Asimismo, esto puede confirmarse en el propio documento de la NAPPO indicado en la respuesta a la pregunta anterior, el cual se copia para mejor referencia: (recuadro).

Hasta donde es mi conocimiento y de la revisión de la página oficial de la COFEPRIS (http://www.cofepris.gob.mx) no existe autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente." (fojas 495 y 496).

Así también corrobora lo anterior las respuestas dadas a las preguntas veintiséis, veintisiete, veintinueve y treinta por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, las cuales a la letra dice:

"26.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa de manera absoluta.*

Respuesta 26

En mi experiencia como perito no tengo conocimiento de documento científico alguno publicado a la fecha en revistas arbitradas que respalde el uso de algún inhibidor de la germinación como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias en tubérculo de papa."

"27. *Que diga el perito**,** por la posesión del especial conocimiento que tiene, si el uso de inhibidores de la germinación previene el uso de papa fresca como semilla, es decir la plantación del tubérculo, o sólo impide la brotación de la misma.*

Respuesta 27

Los inhibidores de la germinación previenen como su nombre lo indica que el tubérculo no germine durante un periodo específico. El inhibidor de germinación no previene que los agricultores siembren los tubérculos de papa en espera que estos germinen, que esto suceda dependerá de la efectividad del inhibidor así como de cuánto tiempo ha pasado desde que se aplicó el mismo."

"29*.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.*

Respuesta 29.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa."

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

***"30**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

Respuesta 30.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco que algún inhibidor de la germinación se encuentre registrado y autorizado por la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios. Así mismos de una revisión en internet sobre el tema, es específico en el portal de COFEPRIS (http:/www.gob.mx/cofepris/) y otras páginas , no localice autorización o producto registrado para tales efectos a la fecha de elaboración del presente."

No es óbice lo señalado en las respuestas dadas a las preguntas marcadas como veintiséis, veintinueve y treinta, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en los dictámenes periciales que rindió, que dicen:

***"26.-** Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existen o tiene conocimiento de la existencia de documentos científicos publicados en revistas arbitradas que respalden que el uso de inhibidores de la germinación es una medida fitosanitaria que mitiga el riesgo fitosanitario en papa de manera absoluta.*

***R=** No tengo conocimiento de documentos que reporten datos técnicos, que sustenten el uso de inhibidores de la germinación como elementos que mitiguen, de manera absoluta, el riesgo fitosanitario de plagas asociadas con para fresca. El uso óptimo de inhibidores de la germinación puede ayudar a mitigar el riesgo fitosanitario de plagas de papa, por el efecto retrasante de la germinación y, por tanto, de la expresión de posibles patógenos presentes en tubérculo* (fojas 924)."

***"29**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe o tiene conocimiento de algún inhibidor de la germinación que evite completamente la germinación de la papa.*

***R**= Los reportes técnicos indican que los ingredientes activos usados como inhibidores de la germinación de papa, usados de manera adecuada en sus dosis óptimas, ayudan a evitar la brotación de tubérculos; pero por diferencias en la uniformidad de las aplicaciones pueden ocurrir brotaciones no esperadas.*"

***"30**.- Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe algún inhibidor de la germinación registrado y autorizado en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para su uso en papa fresca.*

***R**= Se anuncia dentro de las bases de datos de registros de plaguicidas de la COFEPRIS, el registro de CLORPROFAM técnico para su uso en plantas formuladores, pero no se especifica su uso en papa fresca. (foja 925)."*

En esas condiciones, se estima que las respuestas emitidas por el perito indirectamente validan los argumentos que esgrimen los peritos oficial y de la parte quejosa, a saber; que la papa fresca para consumo exportada a México al ser tratadas con un inhibidor de la brotación puede utilizarse como semilla, pues sus respuestas son ambiguas y no responden en su integridad los cuestionamientos planteados, en esas condiciones, es evidente que dichas respuestas corroboran las respuestas dadas por el perito de los quejosos y el perito oficial.

e).- Rastreabilidad del producto

> *"Artículo 55.*
> *XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación…"*

De lo antes expuesto, se estima que la medida en cuestión no constituye una medida tendente a mitigar plaga alguna, dado que es una acción de seguimiento al producto; dicho de otra manera, la medida de que se trata sólo permite rastrear el producto, una vez que se detecte algún tipo de contingencia; esto es, cuando ya esté contaminado el campo y así, bajo esa perspectiva se investigará el lugar de donde provino esa plaga y aquí la pregunta que surge es ¿En qué mitiga el riesgo esa medida? La respuesta es simple: **En nada**, porque no inhibe la trasmisión o propagación de plagas, por esa simple y sencilla razón, lo que aumenta más y fortalece el argumento relativo a que los artículos impugnados, no son más que un sofisma, y no constituyen medida alguna que pueda proteger los campos de cultivo mexicanos.

Más aun, cuando se diagnostica en el laboratorio y se notifica la detección de una plaga cuarentenaria, pudieron haber pasado varios meses, por tanto, es inútil esta medida

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(rastreabilidad) cuando no hay cultivo en el campo y toda la papa ya fue comercializada sin ningún control.

f).- Los envíos están inspeccionados y certificados por servidores públicos autorizados.

Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal:

"Artículo 55.-

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

d) Las inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque;
e) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionaran en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y
f) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo será motivo de rechazo del Embarque;

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

Así pues, del estudio integral de la medida de que se trata, se advierte que la autoridad responsable Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria autorizará servidores públicos para llevar a cabo las inspecciones en los embarques de papa y en las empacadoras de los países exportadores. Funcionarios que velarán por la fitosanidad del suelo mexicano, pues son los que detectarán síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos; sin embargo, en dicha medida fitosanitaria las responsables no precisan la forma en que serán designados los servidores públicos que llevarán las inspecciones; esto es, si será personal nacional del Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, los que irán a las empacadoras extranjeras a llevar a cabo las funciones de inspección, o será personal extranjero designado por el país que pretenda exportar papa a territorio mexicano el que velará por la fitosanidad del suelo mexicano, circunstancias que no especificaron las autoridades responsables al emitir la medida fitosanitaria que se analiza.

De esa manera, si atendemos a la acuciosidad, conocimiento y compromiso por parte de los funcionarios extranjeros para verificar que sus productos no contengan plagas cuarentenarias que infesten los campos de cultivo mexicanos, de inicio, es casi seguro, que los campos de cultivo mexicano serán contaminados, y para muestra bastaron dos semanas; dos semanas, en las que ingresó papa del vecino país en la aplicación plena del acuerdo de mitigación abrogado y su plan de trabajo.

En esas condiciones, al no precisar las responsables, si serán funcionarios mexicanos o extranjeros los que llevaran a cabo las inspecciones que como medida fitosanitaria establecieron, dejan en estado de incertidumbre al desconocer a que funcionarios se les encomendara la custodia del suelo patrio, por ello dicha disposición constituye un engaño más del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, pues en todo caso, el cuidado, protección y verificación de las papas debe corresponder exclusivamente a funcionarios comprometidos con la integridad de nuestro suelo, y que por obvias razones, deben ser funcionarios mexicanos y no extranjeros. El razonamiento antes apuntado no es retórico, sino que está justificado con medios de prueba que enseguida se transcribirán, pues como ya se dijo, bastaron dos semanas para advertir la falta de compromiso por parte de los funcionarios extranjeros en el cuidado es inspección de los tubérculos que ingresaron a nuestro país.

Lo anterior se apoya, con los considerandos establecidos en el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen las Medidas de Mitigación de Riesgo para la Importación de Tubérculo de Papa a los Estados Unidos Mexicanos sometido a consulta pública mediante publicación en el diario oficial de la federación del veinte de noviembre de dos mil doce que indica:

*"Que en el caso de las importaciones de tubérculos de papa de Estados Unidos de América a la franja fronteriza norte de México, durante el periodo *, se han detectado *embarques contaminados con las plagas cuarentenarias para México siguientes: Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, Clavibacter michiganensis subs. sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Ralstonia solanacearum. Este*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados, fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de Estados Unidos para cumplir con el protocolo para la exportación de papa fresca de Estados Unidos de América a México…"

Como se ha mostrado, esta medida adoptada por la autoridad resulta ambigua, ineficaz y anti-soberana, pues adicionales a los registros exhibidos aquí, también están los **(novecientos cuarenta y cuatro) embarques de papa contaminados con Meloidogyne chitwoodi, PVYN, PVYNTN, clavibacter michiganensis subs.sepedonicus, PMTV Virus Mop Top, Ditylenchus destructor y Rolstonia solanacearum, todas ellas plagas cuarentenarias para México, donde la propia autoridad concluye, cito el Aviso publicado en el *

Este alto número de violaciones a los términos del protocolo a estos embarques contaminados fueron certificados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA), lo cual indica la falta de compromiso de las autoridades fitosanitarias de los Estados Unidos para cumplir con el protocolo…

g).- Los envíos estén en paquetes de 20 libras o menos y etiquetados con la siguiente leyenda: "*este producto no debe ser utilizado para siembra*"

"Artículo 55…
XXIV. El etiquetado indique: "Este producto no debe ser utilizado para siembra"
Artículo Noveno transitorio.
II. Los embargues estén en paquetes de 9.09 kg (20 libras) o menos…"

Del estudio integral de la citada medida fitosanitaria, se advierte la necesidad de que las papas sean puestas a la venta al público general dentro de las bolsas que refiere el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; sin embargo, refiriéndonos a las dos semanas en las que ingresaron las papas de tracto, se advierte que las cadenas comerciales tanto extranjeras como nacionales, no colocaron el producto embolsado, sino que fue exhibido a

granel, con múltiples brotes, tierra y plagas cuarentenarias, lo cual genera una interrogante: la primera, ¿fueron importadas las papas en paquetes de veinte libras como se indica en el acuerdo de mitigación?, la pregunta anterior es difícil de responder con cabalidad; empero, haciendo una valoración de los medios de convicción existentes en el sumario se puede acreditar de manera circunstancial que las papas fueron importadas a granel y de pésima calidad, de rezago, esto es, que no pudieron ser comercializadas en el vecino país del norte y que se buscó su colocación en el mercado mexicano, y el segundo hecho demostrado es el consistente en que, si las papas venían empacadas porqué entonces las cadenas multinacionales las desempacaron y a su vez, porqué no se aplicó el acuerdo de mitigación abrogado y el plan de trabajo en las cadenas que venden el producto, habida cuenta que la bolsa es necesaria para evitar que el público consumidor siembre esas papas.

Pero lo peor de todo, es que las instrucciones de las bolsas vienen en inglés, no en español y es lo que hace preguntarse al suscrito, ¿qué porcentaje del público consumidor de nuestro país, se tomará el tiempo de traducir al español unas instrucciones que se redactaron en inglés?

Otra situación que surge a la vista es lo atinente a que si no se entiende la instrucción ¿qué impacto puede tener en el público consumidor una prohibición para desalentarlo a sembrar esa papa? Dicho de otra manera, la medida no es más que un argumento falaz, kafkiano y que no da más que tristeza advertir la poca seriedad de la autoridad responsable para realizar la labor que le ha sido encomendada. Porque en estos temas de fitosanidad, tiene que aplicarse la ley en forma estricta y, atendiendo

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

los razonamientos expuestos en esta sentencia se advierte que las medidas fitosanitarias establecidas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no conforman un sistema que pueda detener plagas provenientes del extranjero, porque fue diseñado estructuralmente para permitir el libre ingreso de un producto de pésima calidad al mercado mexicano.

Lo anterior corrobora el grave descuido de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) al no dar un seguimiento a los mecanismos para controlar y asegurar que los envíos estén en paquetes de veinte libras o menos y etiquetados con la siguiente leyenda: “este producto no debe ser utilizado para siembra”, cuando se ofrezca para venta al público en general.

Además, aun cuando se colocara una etiqueta que indique: *“Estos tubérculos de papa se debe de utilizar solo para consumo”*, se estima que la medida no reduce el riesgo de que en las centrales de abastos y otros centros de distribución de tubérculos se vendan a granel, como ya se certificó, y se desvíen para siembra, pues en México no existe cultura o conocimiento sobre el impacto fitosanitario que tiene el vender los tubérculos de papa con el propósito de siembra; además, que las etiquetas o leyendas son fácilmente desprendibles por las personas que encausan los tubérculos para dichos propósitos.

Lo anterior se apoya, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de tubérculos de papa a México, expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación en noviembre de dos mil doce, específicamente, en la parte que enseguida se transcribe:

“INTRODUCCIÓN:

…

En el presente ARP se identificó que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. ***En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvío de uso de papa para consumo como semilla****, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores (CONAPAPA, 2007). Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región obtenerla de su cosecha del año anterior (*). Se estima que el desvío oscila entre el 5% (de acuerdo a documentación realizada por USDA-APHIS) Y 10% de la papa que existe en el mercado para su consumo. Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se ha importado de los Estados Unidos, a un mínimo de *toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, llegaría a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros en los cuales México es ampliamente competitivo…"* (Foja 5 legajo de prueba derivado del juicio de amparo *, que se trajoa colación como hecho notorio).

Asimismo, con lo señalado en la respuesta de la pregunta marcada como marcada como treinta y cinco, por el perito propuesto por las autoridades responsables Claudio Chavarín Palacios, en el dictamen pericial que rindió, que dice:

"35. Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.

R= No tengo conocimiento de un documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques, por sí solas, como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con plagas cuarentenarias en papa fresca." (foja 926)

Igualmente, con la respuesta dada por la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en la pregunta marcada como treinta y cinco, del dictamen pericial que rindió, que dice:

*"**Pregunta 35.** Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.*

***Respuesta.-** No se conoce ningún documento científico a la fecha de emisión del Acuerdo de Mitigación que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de papa. El uso de etiquetas y leyendas en los empaques normalmente tiene un propósito comercial y no tiene impacto como medida fitosanitaria." (500)."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, con la respuesta dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, en la pregunta marcada como treinta y cinco, del dictamen pericial que rindió, que dice:

*"**Pregunta 35.** Que diga el perito, por la posición del especial conocimiento que tiene, si existe algún documento científico que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo fitosanitario.*

Respuesta 35.

En mi experiencia como ingeniero agrónomo y doctor en fitopatología no conozco documento científico publicado en revistas arbitradas alguno que respalde el uso de etiquetas o leyendas en los empaques como medida fitosanitaria para mitigar el riesgo de papa.

h).- Que los destinos de los envíos más allá del kilómetro 26 de la línea fronteriza estén limitados a municipios de una población superior a cien mil habitantes.

"NOVENO.

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

La medida antes apuntada no es más que un sofisma, merced a que las poblaciones evidentemente agrícolas dedicadas a la producción de papa, por regla general, son mayores a los cien mil habitantes, tal es el caso de Los Mochis, Sinaloa, que es una de las ciudades que cuenta con más de cien mil habitantes y que está ubicada en un municipio que es de los mayores productores de papas a nivel nacional, lo mismo ocurre en Sonora, con Ciudad Obregón, en el Estado de México, con Toluca, en Veracruz, con Perote, entre otras poblaciones, lo que evidencia que la limitante de la cantidad de habitantes para efecto de la venta de papa fresca para consumo proveniente de Estados Unidos de Norte América, no mitiga riesgo alguno, pues se encuentra fuera de toda realidad, ya que las ciudades que concentran a los

productores de papa cuentan con más de cien mil habitantes, por regla general; de ahí que la medida en cuestión no constituye ninguna medida fitosanitaria, y el hecho de que las instrucciones continentes en las bolsas de papa se encuentren escritas en idioma ingles hacen más inoperante la medida de que se trata.

Lo anterior se corrobora con la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el que señala que en nuestro país existen ciento diecisiete poblaciones que tienen más de cien mil habitantes, que tienen dentro de sus actividades a la agricultura.

Por ejemplo Culiacán, Sinaloa, tiene una población de ** habitantes, según censo **), donde una parte de su población se dedica a la producción agrícola en los alrededores de la ciudad. Asimismo, la mayoría de ciudades con poblaciones superiores a cien mil habitantes y que están ubicadas en Estados productores de papa tienen en su periferia una gran cantidad de rancherías que se dedican a la agricultura y que se proveen en la ciudad de los insumos y bienes que requieren para esta actividad.

Asimismo, en ciudades como Celaya existen *habitantes), en Irapuato ** habitantes) y en León *habitantes); en el Estado de México, Toluca y muchas más, están rodeadas de áreas agrícolas que se proveen de insumos de las centrales de abasto y comercios de las ciudades; sin embargo, la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) no estableció en las regulaciones emitidas en los procedimientos para vigilar que los embarques no se desvíen a los alrededores de esas ciudades.

Por tanto, se llega a la conclusión de que para esta medida específica establecida en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se exhibió la evidencia que

demuestre su eficacia contra las plagas cuarentenarias definidas en el propio reglamento y en el Análisis de Riesgo de plagas, así como tampoco los mecanismos que utilizaría la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) para controlar y asegurar que las papas importadas no salgan de las poblaciones mayores a cien mil habitantes, y estas no lleguen a lugares de menor población, donde se asume el riesgo es mayor

i).- Papa fresca para procesamiento.

"NOVENO

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

d) Los embarques no requieren estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kg. o menos;
e) Los Embarques no requieren Tratamiento con el inhibidor de la germinación, y
f) Los Embarques no requieren ser lavados pero deben estar libres de suelo…"

Ahora bien, del estudio integral de las medidas adoptadas para las papas frescas que se utilizarán para procesamiento se advierte lo siguiente: Que no existe medida fitosanitaria alguna que se les aplique para evitar la introducción y dispersión de plagas cuarentenarias; lo anterior es así, porque 1) se incorporan a granel en los vehículos utilizados para transportarlas; 2) las papas no serán lavadas, lo que evidencia que son portadoras de grandes cantidades de suelo extranjero, el cual es el principal medio de traslado de plagas cuarentenarias y 3) todo el proceso que describe la autoridad responsable se ejecuta en fábrica.

Este último aspecto es revelador de la falta de conciencia, de la falta de cuidado y de la inoperancia, de las medidas fitosanitarias establecidas en el Reglamento

de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ya que no existe justificación o sustento científico para diferenciar las medias o el rigor en la aplicación de las mismas para las importaciones para procesamiento, además que las ciudades en la que se encuentran las plantas de procesamiento son urbes ubicadas, la mayoría de ellas, cerca de los campos agrícolas más productivos de nuestro país, lo que es destacable, en función de que no hay una razón para hacer un trato preferencial o distinguido, dado que en el Análisis de Riesgo de Plagas no se señalaron esas medidas especiales, además que las mismas derivan de la carta de intención con Estados Unidos de América (acuerdo comercial que no es fitosanitario); asimismo, dicha cuestión trae el riesgo de cumplir con medidas en territorio nacional cuando se pueden hacer desde el vecino país importador, como por ejemplo, qué se hará con los residuos o con el agua destinada al lavado de papa, interrogantes que no quedaron especificadas en el acuerdo de mitigación, incrementando con ello el riesgo de dispersión de plagas cuarentenarias en los campos agrícolas cercanos a las plantas procesadoras.

Riesgo que no es tolerable para ningún país que pretenda proteger a sus campos productivos de plagas provenientes del extranjero, por lo que el hecho de que las papas para procesamiento no sean sometidas a ningún tipo de tratamiento y no sean lavadas es inadmisible, y obviamente resulta violatorio de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado a la alimentación, y al desarrollo sustentable, consagrados en los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Lo anterior corrobora el grave descuido de la Secretaria Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA), pues si bien es cierto, se

estipuló tanto en el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, como en el Plan Operacional para la Exportación de Papa frescas para su consumo o procesamiento de Estados Unidos a México, más allá de la zona fronteriza de veintiséis kilómetros, que los cargamentos no requerían estar en paquetes al consumidor del tamaño de 9.09 kilogramos o menos; que los envíos no requerían tratamiento con inhibidor de la germinación; que los envíos no requerían ser lavados, pero deben estar libres de suelo; sin embargo, no se advierte en ninguna parte la justificación del porqué no se deberían de tomar en consideración dichas medidas; tampoco se advierte el cuidado de que las papas estén libres de suelo, pues como ya se dijo en párrafos anteriores, solo en el dos mil nueve fueron rechazados veintidós embarques debido a la presencia de suelo y lodo, según datos de la Dirección General de Importación Fitozoosanitaria (*); asimismo, que en el periodo **, se han detectado * (novecientos cuarenta y cuatro) detecciones de plagas en los envíos a la franja fronteriza de México que ha hecho a Estados Unidos de Norteamérica.

Además, el suscrito considera que en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se indicaron todas las medidas que se requerían para mitigar el riego de plagas, y para muestra basta la siguiente reflexión: en las industrias donde se lleva a cabo el procesamiento de la papa fresca por lo general no se procesa el cien por ciento de la materia prima que es recibida; esto es, habrá tubérculos que no reúnan los requisitos de calidad para ser procesados, y lógicamente esos tendrán que desecharse. Empero, del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías no se advierte qué hacer dichos desechos,

pues los mismos se convierten en fuentes de inocuo de plagas cuarentenarias.

Lo anterior tiene apoyo en la respuesta seis dada por la perito Norma Alejandra Elizalde Jiménez, propuesta por la parte quejosa del juicio de amparo **:

"Pregunta 6.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.*

Respuesta- Evidentemente existe un riesgo fitosanitario para la agricultura de México si se permite la importación de papa sin cumplir con los requisitos fitosanitarios adecuados para mitigar dicho riesgo. Estos requisitos fitosanitarios deben estar sustentados en evidencias científicas que respalden su efectividad para mitigar el riesgo fitosanitario en la importación. Más aún cuando la papa fresca importada podría ser utilizada para siembra, dadas las prácticas culturales de los productores en México y muchos países. En México se ha reconocido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo, *"SAGARPA")* en el ARP que entre el 5 y 10% de la papa importada podría ser utilizada para siembra.

Si la papa importada no está sujeta a requisitos fitosanitarios adecuados y eficaces podría llevar al campo diversas plagas que hoy no existen en México y que contaminarían los suelos y afectarían a la producción nacional de papa, tomate, chile, berenjena, maíz, entre otros.

A mayor abundamiento, la propia SAGARPA identificó, en el análisis de riesgo de plagas para la importación de papa, que hay un riesgo relacionado con la práctica de desviar las papas para consumo o procesamiento de su uso previsto. En México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvío de uso de papa para consumo como semilla, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores. Una práctica regional común de algunos productores, es comprar el tubérculo-semilla a los grandes productores de la región u obtenerla de su cosecha del año anterior (Santiago y García, 1999; Quaim, 1998; Quaim, 1999). Se estima que el desvío oscila entre el 5% y 10% de la papa que existe en el mercado para consumo (ARP).

Esto se traslada, en el caso de los volúmenes que se han importado de Estados Unidos, a un mínimo de 10,000 toneladas anuales que habiendo sido producidas en campos estadounidenses con presencia de las plagas cuarentenarias, **Wegaría** a los campos mexicanos, incrementando el riesgo en la diseminación y establecimiento de plagas, las cuales también afectarían a la producción de tomate, chile y berenjena, entre otros, en los cuales México es ampliamente competitivo. Esta situación podría disminuir la competitividad de la horticultura mexicana; generando desempleo, disminución de ingresos y de divisas, desabasto y un consecuente incremento en el precio para el consumidor final.

Lo anterior, pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa, si no se establecen los requisitos fitosanitarios adecuados y sustentados en evidencias científicas, tiene altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

plagas cuarentenarias que pongan en peligro alrededor de 55,645.63 hectáreas, que anualmente se siembran con este producto en territorio nacional y que tiene una producción aproximada de 1,536,617.37 toneladas al año, que generan un valor de 11,622,047.96 miles de pesos (SIAP, 2012), así como a la superficie sembrada en México de tomate (jitomate) que es de 54,514 hectáreas, cuyo valor de producción es de 14,888,260 (miles de pesos); de chile que es de 148,764.387 hectáreas, con un valor de 13,225,239 (miles de pesos); de berenjena, 1,120.50 hectáreas, con valor de 382,919.84 (miles de pesos) yde tabaco 4,206 hectáreas con valor de 182,772 (miles de pesos). Todas las cifras referidas provienen del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA durante el año 2010."

Así también, con la respuesta de la pregunta marcada como seis, en el cuestionario dado por el perito oficial Rubén Félix Gastélum, que dice:

"6.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.*

Respuesta 6.

Sí existe riesgo para el campo mexicano.

Este riesgo deriva de la práctica conocida como desvió de uso. Como se indicó anteriormente el tubérculo de papa se puede utilizar como semilla y muchos productores utilizan tubérculos de cosechas anteriores para ello o bien adquieren tubérculos de otros productores. También se podría utilizar la papa importada para ello y como consecuencia propagar las plagas que se encuentran en otros países."

Igualmente, con la respuesta dada a la pregunta seis por el perito Claudio Chavarin Palacio, propuesto por las autoridades responsable, quien manifestó:

"6.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si existe un riesgo para el campo mexicano si se importa papa fresca de Estados Unidos de América o de cualquier otro país sin cumplir los requisitos fitosanitarios sustentados en evidencias científicas.*

R= Sí existen uno o más riesgos asociados, si no se cumplen los requisitos fitosanitarios determinados."

NOVENO.- En el presente apartado se analizará la teoría denominada enfoque de sistemas y todas las medidas de mitigación adoptadas actuando en conjunto.

Enfoque de sistemas.

Como se indicó anteriormente, las autoridades responsables no presentan prueba alguna para sustentar

que las medidas señaladas en el artículo Noveno Transitorio del Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías se encontraban sustentados en un enfoque de sistemas salvo su dicho y que en ninguno de los documentos aportados por la totalidad de las partes en el expediente se desprende que las medidas establecidas por dichos actos hayan sido valoradas o emitidas de conformidad con un enfoque de sistemas. Por el contrario, de un análisis que el suscrito realiza de la Norma Internacional para Medida Fitosanitaria (NIMF) número 14, llamada Aplicación de Medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo de riesgo de plagas, que citan las autoridades como la fuente para haber emitido las medidas fitosanitarias en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal conforme a un enfoque de sistemas se desprende que para ello, las autoridades fitosanitarias deben llevar a cabo un procedimiento previo para determinar si el enfoque de sistemas es aceptable o no aceptable, procedimiento cuyos resultados incluso deben hacerse del conocimiento de los socios comerciales involucrados. De esta manera la respuesta a este primer análisis es que los actos reclamados no se fueron elaborados con base a un enfoque de sistemas.

Sin embargo, en el presente apartado analizaremos todas las medidas adoptadas actuando en conjunto.

Así pues, de todo lo expuesto surge a la vista que la teoría del enfoque de sistemas contenido en las normas impugnadas, aun operando de manera impecable, no mitiga el riesgo de dispersión de plagas de las papas provenientes del extranjero, puesto que las medidas propuestas no constituyen medidas fitosanitarias que puedan cumplir con la función para la que fueron creadas.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En efecto, los argumentos de la autoridad responsable se consideran dogmáticos, ya que ni en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ni en ningún otro documento presentado por las autoridades se estableció que las medidas fitosanitarias plasmadas en los artículos 54, 55 y noveno transitorios reclamados se realizaron tomando en consideración un enfoque de sistemas.

Además, las autoridades fueron omisas en acreditar el cumplimiento del procedimiento establecido por la NIMF No. 14 sobre el procedimiento para establecer medidas con soporte en un enfoque de sistemas.

Por ello se observa que las autoridades responsables no lograron demostrar que el Reglamento a la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el acuerdo de clasificación y codificación de mercancías fueron realizados con base en un enfoque de sistemas, pero aún en ese supuesto, el enfoque no es suficiente por los argumentos que se exponen.

Para justificar el aserto señalado en el párrafo que antecede basta con indicar lo siguiente:

1.- Uso de semilla certificada.- Como ya se demostró, solo sirve para mejorar la calidad del producto que se siembra pero no contribuye en nada para mitigar el riesgo porque las plagas se encuentran en el suelo y muchas de ellas son transmitidas por insectos por vía aérea; esto es, la semilla certificada no mitiga las plagas que se incorporan al producto que surge de la propia semilla.

2.- Instalaciones de empaque aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el país de origen.

Las empresas existentes en Estados Unidos solo se ocupan de cuidar la uniformidad del producto y en su caso embolsarlo, pero ahí no se detectan plagas contenidas en el interior de las papas o en su cascara; a lo que se suma, que no están especializadas en la exportación de esas

papas hacia México bajo normas estrictas de control fitosanitario.

3.- Los envíos deben estar lavados y encontrarse libres de suelo.

En primer lugar, esa medida no aplica a todas las papas que se importan sino únicamente a las que se venden al público en general, mas no así a las que vayan a ser procesadas.

En segundo lugar, el lavado del producto no elimina el riesgo de plagas cuarentenarias porque la mayoría de estas se encuentran dentro de la papa.

4.- La papa fresca debe ser tratada con un inhibidor de la brotación.

En el sumario quedó acreditado que las papas importadas tenían suelo adherido y múltiples brotes, lo que hace plausible el desinterés de los exportadores extranjeros de aplicar el inhibidor y la falta de cuidado de las autoridades responsables en verificar los productos que se importan.

El inhibidor no está aprobado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

El inhibidor deberá aplicarse en grandes cantidades lo que genera que el consumidor mexicano estará expuesto a altas cantidades de clorprofan el cual es un producto que pone en riesgo la salud de nuestros niños.

El inhibidor no es por sí mismo un tratamiento fotosanitario, al no eliminar ninguna plaga existente en las papas.

5.- Rastreabilidad del producto.

Esta medida no mitiga riesgo alguno pues solo opera una vez que las plagas ya hicieron en daño, dado que es una acción de seguimiento no de prevención.

6.- Los envíos deben estar inspeccionados y certificados por servidores públicos autorizados.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Dicha medida fitosanitaria es ambigua e ineficaz pues las responsables no precisaron si los servidores encargados de llevar a cabo las inspecciones que se trata, sería personal mexicano el que se trasladaría a las empacadoras extranjeras a realizar sus funciones o bien, sería personal del país que pretenda exportar papa a territorio mexicano, lo que evidencia una imprecisa medida de fitosanidad.

Es inaceptable la postura de la autoridad toda vez que se ha documentado la falta de seriedad, profesionalismo y confianza en los inspectores de Estados Unidos, que certifican embarques con presencia de plagas como fue demostrado con novecientos cuarenta y cuatro (944) casos en la franja fronteriza y otros tantos durante la vigencia del Acuerdo.

7.- Los envíos deben estar en paquetes de veinte libras etiquetados.

Dicha medida no se considera eficaz para mitigar el riesgo de propagación de plagas, pues no existe por parte de las autoridades mexicanas un seguimiento para controlar que los envíos estén empaquetados y etiquetados cuando se ofrezca a la venta al público, pues como se observó de la certificación notarial ya analizada, éstas se vendían a granel.

8.- Destinos de los envíos deben estar limitados a municipios de una población de cien mil habitantes.

Esa medida no mitiga riesgo alguno, incluso se considera un engaño, pues tan solo en esta ciudad de los Mochis, Sinaloa, la población es mayor a cien mil habitantes y es una de las ciudades más productivas de papa a nivel nacional.

9.- Papa fresca para procesamiento.

Dicha medida no mitiga el riesgo de propagación de plagas, pues al no exigir el Reglamento de la Ley Federal

de Sanidad Vegetal que las papas sean lavadas, genera un foco de infección, pues los tubérculos son portadores de suelo extranjero, el cual es el principal medio de traslado de plagas cuarentenarias; además, el proceso de lavado se ejecuta en fábricas de nuestro país, las cuales la mayoría se encuentran ubicadas cerca de los campos agrícolas, lo que puede propiciar la dispersión de plagas con los residuos generados en el procesamiento.

10.- En el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se incluyeron las medidas fitosanitarias específicas para mitigar el riesgo en la importación de papa fresca de las sesenta y tres plagas cuarentenarias de riesgo alto, que se mencionan a continuación, las cuales son:

Plagas de riesgo alto
VIRUS (24):
Andean potato latent virus (APLV)
Andean potato mottle virus (APMoV)
Arracacha virus B strain oca (AVB-O)
Beet curly top virus (BCTV)
Potato aucuba mosaic virus (PAMV)
Potato black ringspot virus (PBRSV)
Potato deforming mosaic virus (PDMV)
Potato latent virus (PotLV)
Potato mop-top virus (PMTV)
Potato rough dwarf virus (PRDV)
Potato virus T (PVT)
Potato virus U (PVU)
Potato virus V (PVV)
Potato virus Y^{c} (PVYc)
Potato potyvirus Y^{N} (PVY^{N})
Potato potyvirus Y^{NTN} (PVY^{NTN})
Potato yellow dwarf virus (PYDV)
Potato yellowing virus (PYV)
Potato yellow vein virus (PYVV)
Solanum apical leaf curl virus (SALCV)
Southern potato latent virus (SoPLV)
Tobacco necrosis virus (TNV)
Tomato black ring virus (TBRV)
Tomato yellow mosaic virus (ToYMV)
FITOPLASMAS (5):
Potato marginal flavescence (PMF)
Potato phillody (PP)
Potato purple-top roll phytoplasma (PTR)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Potato witches broom phytoplasma (PWB)
Potato stolbur (PS)
BACTERIAS (3):
Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus
Erwinia carotovora subsp. betavasculorum
Ralstonia solanacearum raza 3 biovar 2
HONGOS (7)
Fusarium coeruleum
Fusarium oxysporum f.sp. tuberosi
Phoma exigua var. foveata
Phytophthora erythroseptica
Polyscytalum pustulans
Rhizoctonia crocorum
Synchytrium endobioticum
NEMATODOS (9)
Ditylenchus destructor
Globodera pallida
Globodera rostochiensis
Meloidogyne chitwoodi
Meloidogyne fallax
Meloidogyne minor
Nacobbus bolivianus
Xiphinema brasiliense
Zygotylenchus guevarai
INSECTOS (15)
Agriotes lineatus
Agriotes obscurus
Agriotes sputator
Epitrix tuberis
Melanotus communis
Naupactus leucoloma
Ostrinia nubilalis
Premnotrypes latithorax
Premnotrypes sanfordi
Premnotrypes solani
Premnotrypes suturicallus
Premnotrypes vorax
Rhigopsidius tucumanus
Symmetrischema tangolias
Tecia solanivora

En conclusión, el enfoque de sistemas implementado por la autoridad responsable resulta inapropiado para contener todas y cada una de las plagas cuarentenarias que existen en los Estados Unidos de Norteamérica, dado que, dan un trato similar a todas las plagas, aun cuando, algunas son aéreas, otras son terrestres, unas son

Versión Pública

insectos, otros son virus, unas son de altísimo riesgo, otras de riesgo medio y otras de riesgo bajo.

Además, que se eliminó del catálogo de medidas dos de las más importantes; la procedencia de áreas certificadas como libres de plagas que es la medida más segura, porque así se elimina el riesgo de procedencia de patógenos en tierra, corteza, interior del tubérculo, etcétera; y la irradiación que es la única medida que ataca directamente al patógeno.

Dicho de otra manera, el enfoque de sistemas puede ser útil siempre que todas la medidas vayan encaminadas a eliminar a un solo agente infeccioso o a varios agentes infecciosos que tengan las mismas características de evolución o transmisión, pero en el presente caso, nos encontramos frente a múltiples agentes infecciosos que nacen, crecen y se transmiten en formas totalmente distintas, lo que evidencia que no es factible aplicar el mismo enfoque de sistemas a todos ellos, pues en su caso, se requiere al menos sesenta y tres enfoques de sistemas diversos, para atender a cada una de las plagas cuarentenarias que pueden introducirse a nuestro territorio.

DÉCIMO. Ahora analizaremos la omisión de establecer en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal las medidas fitosanitarias denominadas áreas libres de plagas e irradiación.

Áreas libres de plagas.

En efecto, inexplicablemente dichas medidas no se incluyeron en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, aun cuando constituyen medidas científicas probadas para la contención de plagas.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En principio, es necesario destacar que la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas, es una medida utilizada por todos los países del mundo, en particular por los Estados Unidos de Norteamérica, y que

dicho sea de paso, no se incluye en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, porque a decir de la autoridad responsable, esa medida **es discriminatoria**.

De esa manera, la justificación para evitar que se incluyera en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal reclamado, la exigencia de que la papa proviniera de zonas libres de plaga, deriva de una interpretación totalmente errónea, de un acuerdo comercial firmado por México, en el que se establece que los miembros evitarán distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que consideren adecuados, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

Entonces, bajo la premisa de la autoridad responsable, en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se incluyó la exigencia de zonas libres de plagas, porque genera un trato discriminatorio encubierto al comercio internacional; lo cual, se estima, no es más que una falacia, específicamente la falacia denominada negar el consecuente; habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las comunidades científicas como una medida efectiva para el control de plagas, porque a criterio de la autoridad responsable es discriminatoria del comercio internacional, y aquí surge la pregunta ¿Qué tiene que ver el comercio internacional, con una medida científica que evita la dispersión de plagas?, ¿Qué tiene que ver el trato discriminatorio, con la no aplicación de una medida altamente eficiente para evitar la diseminación de plagas?.

Las respuestas a dichas preguntas, son simples, no tiene qué ver nada, en función de que el propio Tratado de Libre Comercio, en su artículo 712 y el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias de la Organización

Mundial de Comercio en su artículo 2, permite a cada país adoptar o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria para la protección de la vida, salud humana, animal o vegetal, en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional; de esa manera, la exclusión de áreas libres de plagas, pone en un altísimo riesgo a los campos de cultivo mexicanos, merced a que las papas provienen de áreas que no están libres de plagas y que constituyen un foco de infección que genera un peligro actual e inminente, para los productores de papa, chile, tomate, berenjena y tabaco, entre otros, y que pone en grave peligro los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, y la alimentación del pueblo de México, pues la exclusión de las papas provenientes de zonas libres de plaga solo afecta a un país, a saber, a México, pues basta la simple lectura del acuerdo de mitigación y del plan de trabajo, para advertir que no es bilateral, pues no prevé más que la importación de papas provenientes del extranjero, y aunque se diga lo contrario, la exportación de papas hacia el vecino país del norte, no es más que una simple fantasía, porque el estado extranjero cuidará la integridad de su territorio y someterá a todos los cargamentos que pudiesen provenir de México, a un estricto escrutinio; tal y como sucede con todo el producto que ingresa a aquella nación.

Más aun, Estados Unidos si exige a México el cumplimiento de la medida de área libre de plagas para productos como el aguacate, el mango y otros frutos, para poder entrar a su territorio. Aquí surgen las preguntas ¿por qué Estados Unidos si puede exigir esta medida y México no? ¿En este caso no hay trato discriminatorio? Las respuestas son simples, Estados Unidos aplica su soberanía y sí cuida a sus productores del ingreso de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

plagas, mientras que la autoridad responsable en México no lo está haciendo, por sumisión a un gobierno extranjero.

Esto queda evidenciado en la carta de intención firmada entre México y Estados Unidos (que forma parte del expediente *, que se trajo a colación como hecho notorio para el dictado de la presente setencia) donde se negoció la inclusión de México a las negociaciones del TTP a cambio de permitir el acceso de la papa fresca al territorio nacional con una serie de medidas laxas y sin justificación científica-técnicas, que dejaron de lado todo el trabajo y conclusiones del Análisis de Riesgo de Plagas.

En conclusión, los artículos 54, 55 y Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, no son más que una apertura disfrazada de las fronteras mexicanas, sin control, porque no mitiga riesgo alguno, pues se insiste, es una falacia, un sofisma, un argumento que no es argumento, porque se encuentra fragmentado, distorsionado, y solo sirve para una cosa, para importar grandes cantidades de producto extranjero, sin un medio de control que garantice la inocuidad del producto objeto de la importación.

Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 1° constitucional y diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el estado mexicano, la discriminación no solo se genera por tratar a personas iguales de forma distinta o por ofrecer igual tratamiento a personas que estén en situaciones diferentes, sino que también ocurre de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social en clara desventaja frente al resto; lo que en el presente caso no ocurre, toda vez que el exigirle a Estados Unidos de Norteamérica que la papa que exporta a México se produzca en zonas libre de plagas, no es discriminatoria,

porque para que ello acontezca es indispensable la existencia una afectación o desventaja, y que dicha afectación o desventaja este probada; lo que ni por asomo Estados Unidos justificó, pues contrario a ello, se considera una ventaja para Estados Unidos, porque es una exigencia menos para ellos; por lo tanto, contrario a lo que señaló la autoridad responsable Servicio Nacional de Sanidad, inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA), consistente en la exigencia de que la papa provenga de zonas libres de plagas no es discriminatoria, y derivado de ello, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) debió incluir en las medidas fitosanitarias establecidas en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal que las exportaciones de papa que haga Estados Unidos a México deben producirse en zonas libres de plagas.

Lo anterior, está justificado de conformidad con el análisis de riesgo de plagas realizado por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en el que se advierte la existencia de al menos cuarenta y tres plagas de papa de Estados Unidos, mismas que no están presentes en México.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 603 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Décima Época, registro número 2007798, de rubro y texto siguientes:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

> *"**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes;*

sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario."

Máxime que del Análisis de Riesgo de Plagas se ha reconocido que las plagas que están en México deben cumplir los mismos requisitos que las papas importadas; de ahí, que queda evidenciado que se otorga el mismo trato tanto al producto importado como al nacional.

Irradiación.

Ahora bien, otra medida que constituye una barrera fitosanitaria que no fue incorporada al Reglamento reclamado fue la irradiación de las papas la cual se considera que es la medida más efectiva para proteger el medio ambiente mexicano, pues es la única medida que se encuentra dirigida a destruir las plagas directamente, además que la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias, es utilizada por muchos países del mundo, en particular por nuestro vecino del norte, Estados Unidos de Norteamérica, y que no se incluye en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, porque a decir de la autoridad responsable, no cuenta con un estudio específico en el cual se certifique su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación

de riesgo para el control de las plagas y, porque no existen estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria.

Entonces, en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no se incluyó la exigencia de que el tubérculo de papa sea sometido a un tratamiento de irradiación a las dosis que demuestren ser efectivas para mitigar el riesgo fitosanitario asociado con las plagas cuarentenarias porque no cuenta con un estudio específico que avale su aplicación en papa fresca como una medida de mitigación de riesgo para el control de las plagas y, porque no cuenta con estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria.

Los argumentos antes destacados no son más que falacias, habida cuenta, que no se incorpora una medida preventiva internacionalmente reconocida por todas las entidades científicas del mundo, como barrera efectiva para el control de plagas, porque a decir de la autoridad responsable no se cuenta con un estudio que avale la de aplicación en la papa fresca como medida de mitigación de riesgo de plagas y porque no obran estudios que demuestren la dosis de irradiación a aplicar ni el tiempo de exposición que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección fitosanitaria, y aquí surge la pregunta ¿no existen estudios acerca de la irradiación? La respuesta es contraria a la que sostiene la autoridad responsable, dado que en el proyecto del acuerdo de noviembre de dos mil doce, si se establece esa medida de irradiación y ahora se destaca que no existen estudios, que establezcan que la

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

irradiación es la única acción efectiva para eliminar las plagas que se alojan en las papas.

Así pues, resulta insostenible no incluir la irradiación como medida fitosanitaria, aduciendo la falta de estudios que avalen las dosis y tiempos de exposición, dado que son estos estudios los que se tienen que realizar precisamente para cada una de las plagas cuarentenarias, como se ha hecho para las guayabas, mangos, toronjas, higos, chiles y otros productos que se exportan de México a Estados Unidos cumpliendo un tratamiento de irradiación exigido por Estados Unidos, para mitigar el riesgo de plagas cuarentenarias. Esta medida fitosanitaria (irradiación) es eficaz contra las plagas, funciona, solo se requiere establecer el protocolo específico para su aplicación dependiendo de la plaga y el producto. Este trabajo se realiza conjuntamente entre el país exportador y el país importador con base en un plan de trabajo. Esto es lo que debió haberse realizado en lugar de adoptar medidas sin sustento técnico-científico derivadas de la carta de intención, evadiendo la responsabilidad que le mandata la Ley Federal de Sanidad Vegetal a la Secretaría.

Lo anterior, tiene sustento en la respuesta que dio la perito propuesta por la parte quejosa Norma Alejandra Elizalde Jiménez, en la pregunta marcada como cuarenta, del dictamen pericial que rindió en el juicio de amparo **, mismo que se trajo como hecho notorio, ante el cuestionario presentado por los quejosos, que dice:

Pregunta 40.- *Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación y posteriormente reiterada en el Reglamento de Sanidad Vegetal, considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.*

Respuesta.- En principio, el Acuerdo publicado si incluyó todas las plagas cuarentenarias en su Artículo 2, sin embargo en el Artículo 8 no considera las medidas fitosanitarias

*concluidas en el ARP, principalmente aquellas para plagas cuarentenarias de riesgo alto (63 de la totalidad de 83 plagas identificadas por el ARP), es decir, enlista las plagas pero **no incluye por ejemplo** el requisito de áreas libres de plagas o **tratamiento de irradiación que el ARP considera como las medidas adecuadas para mitigar el riesgo** de estas plagas clasificadas como de riesgo alto.*

Por su parte el Reglamento de Sanidad Vegetal no incluye la lista de plagas cuarentenarias ni las medidas fitosanitarias determinadas en el ARP.

Así también en la respuesta dada por el perito oficial Rubén Félix Gastélum a la pregunta cuarenta del cuestionario, quien manifestó:

***"40.-** Que diga el perito, por la posesión del especial conocimiento que tiene, si la regulación fitosanitaria establecida en el Acuerdo de Mitigación y posteriormente reiterada en el Reglamento de Sanidad Vegetal, considera todas las plagas cuarentenarias y las medidas fitosanitarias determinadas en el Análisis de Riesgo de Plagas.*

Respuesta 40

En opinión de este perito y en una comparación del Análisis de Riesgo de Plagas con las medidas establecidas por el Acuerdo de Mitigación y posteriormente con el Reglamento de Sanidad Vegetal, estas normas emitidas por la SAGARPA no consideran la totalidad de las medidas fitosanitarias determinadas el Análisis de Riesgo de Plagas, específicamente no establecen como medidas a aquellas establecidas para plagas de riesgo alto: aréas libres de plagas o tratamiento con irradiación."

DECIMO PRIMERO. En el tercer concepto de violación la parte quejosa sostiene que el artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal es violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al principio de jerarquía de ley al contravenir lo dispuesto por los artículos 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; lo anterior, ya que dicha disposición reglamentaria incumple con el contenido de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y permite que se establezcan requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas (en nuestro caso papa fresca para consumo) sin cumplir con evidencia científica, aún y

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

cuando la Ley Federal de Sanidad Vegetal lo establece como un requisitos *sine qua non.* Con ello, el Reglamento de Sanidad Vegetal, va más allá de las facultades reglamentarias con la que goza el Ejecutivo Federal establecidas en el artículo 89, fracción I Constitucional, contradice la Ley Federal de Sanidad Vegetal e invade facultades que corresponden en exclusiva al legislativo, como es la modificación o reforma de las disposiciones legales.

El principio de jerarquía normativa consiste en que la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto significa, que los límites de dicha facultad son las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan. De esta manera, ningún reglamento puede imponer distintos supuestos o modificar los supuestos legales. En el caso en concreto, el primer párrafo del artículo 54 del Reglamento de Sanidad Vegetal infringe el principio de jerarquía normativa al modificar los requisitos que establece la Ley Federal de Sanidad Vegetal como necesarios para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas. Se reitera que de conformidad con las disposiciones anteriores, es un requisito *sine qua non* que las medidas de mitigación de riesgo sean establecidas basadas en evidencia científica.

Concepto de violación que **resulta fundado.**

A efecto de demostrar lo anterior, es conveniente en primer lugar hacer referencia al contenido del artículo 89, fracción I, de la Constitución:

> ***"Artículo 89**. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*
>
> *I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia…"*

En reiteradas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal.

Esta facultad se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley.

Asimismo, ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual se derivan, según los precedentes de este tribunal, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

a) El principio de reserva de ley. Este principio evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

b) Principio de subordinación jerárquica. Este principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.

En este sentido, es claro que el reglamento depende de la ley porque el primero actúa en observancia de la segunda. Así, es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, el cuál sólo podrá ocuparse del cómo de esos mismos supuestos jurídicos, siempre dentro del límite de la ley. Es decir, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla. Únicamente debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley el mismo legislador no puede autorizar, de ningún modo, al reglamento para abordar los aspectos que deben ser materia de tal disposición.

Por todo lo anterior, los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo no pueden, en ningún caso, invadir la esfera normativa del Poder Legislativo, ni este puede autorizar al reglamento la regulación de materias que tiene expresamente reservadas. Todo ello, de conformidad con la interpretación del artículo 133 de la Constitución Federal que establece, por un lado, la superioridad de la misma y, por otro, que las leyes emitidas por el Congreso de la

Unión son jerárquicamente superiores a los reglamentos del Ejecutivo al ser parte de la "Ley Suprema de toda la Unión".

Una vez establecido lo anterior resulta necesario traer a colación el contenido de los artículos 54, primer párrafo del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y 3 y 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, los cuales textualmente dicen:

Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal:

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

Ley Federal de Sanidad Vegetal

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

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

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

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

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

II. Estar basadas en una evaluación de costo-beneficio, que incluya un análisis de riesgo;
III. Tomar en cuenta las normas, directrices o recomendaciones internacionales; y,
IV. Cancelarse cuando ya no exista base científica que las sustente…"

De estas últimas dos disposiciones se desprende que las normas de carácter general emitidas con el propósito de mitigar algún riesgo de dispersión de plagas (sanidad vegetal) deberán sustentarse en evidencia científica y en un análisis de riesgos, así como tomar en cuenta normas, directrices o recomendaciones internacionales.

Sin embargo, de la simple lectura del primer párrafo del artículo 54 del Reglamento impugnado se puede advertir que el Ejecutivo Federal señaló que el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas estarán basados en "**principios científicos o recomendaciones internacionales",** es decir, que para emitir las medidas fitosanitarias puede dejar de observarse la evidencia científica, siempre que se atienda a recomendaciones internacionales; lo cual contraviene el contenido del artículo 20 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, que prevé que las medidas de mitigación (sanidad vegetal) deben estar basadas en evidencia científica, y también se podrá tomar en cuenta las recomendaciones internacionales, esto es, que para emitir medidas fitosanitarias para la importación de mercancías, en el caso tubérculo papa es indispensable que se encuentren apoyadas en la evidencia científicas, y como complemento pueden tomarse en cuenta las recomendaciones internacionales.

De ahí que si el artículo 54 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, prevé que las medidas de mitigación fitosanitarias podrán basarse en recomendaciones internacionales sin tomar en cuenta la

evidencia científica, es evidente que el Reglamento es contrario a lo que establece la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y por tanto se vulnera el principio de reserva de ley, porque el Ejecutivo Federal al emitir el Reglamento impugnado fue más allá de lo establecido a la Ley, pues como se vio en líneas anteriores la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentada; por ello lo fundado del concepto de violación analizado.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la página 1067, tomo XXX, Agosto de 2009, del Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, materia Constitucional, con registro número 166655, de rubro y texto siguiente:

> **"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté

precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita."

DÉCIMO SEGUNDO. Derecho a la alimentación.

En efecto, resulta pertinente señalar que, derivado del primer concepto de violación señalado por la parte quejosa en relación con el resto de los agravios manifestados este juzgador también advierte que existen claras transgresiones al derecho a la alimentación del pueblo mexicano, en términos de lo previsto por el artículo 4° de la Constitución General de la República; en relación con los numerales 3°[81] del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte[82]; 33[83], 34[84], incisos d), f), j) y n), 35[85] y 39[86], incisos a) y b) de la Carta de la Organización de los

[81] Artículo 3°: Niveles de protección. […] cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.
[82] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993.
[83] Artículo 33. El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso
integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita
y contribuya a la plena realización de la persona humana.
[84] Artículo 34. Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso […] son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:
[…] d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;
[…] f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;
[…]j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos;
[…]n) Expansión y diversificación de las exportaciones.
[85] Artículo 35. Los Estados miembros deben abstenerse de ejercer políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo de otros Estados miembros.
[86] Artículo 39. Los Estados miembros, reconociendo la estrecha interdependencia que hay entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, deben realizar esfuerzos, individuales y colectivos, con el fin de conseguir:
a) Condiciones favorables de acceso a los mercados mundiales para los productos de los países en desarrollo de la región, especialmente por medio de la reducción o eliminación, por parte de los países

Estados Americanos[87]: 6°[88], 10[89] incisos a), b) y c), y 14[90], aparado 1., incisos a) y b), del Convenio sobre la Diversidad Biológica[91]; XI[92] de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[93]; 18[94], inciso c), de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social[95] ; 25[96], primer párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[97]; 9°[98] y 11[99] de la Declaración

importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las exportaciones de los Estados miembros de la Organización, salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico;
b) La continuidad de su desarrollo económico y social mediante:
i. Mejores condiciones para el comercio de productos básicos por medio de convenios internacionales, cuando fueren adecuados; procedimientos ordenados de comercialización que eviten la perturbación de los mercados, y otras medidas destinadas a promover la expansión de mercados y a obtener ingresos seguros para los productores, suministros adecuados y seguros para los consumidores, y precios estables que sean
a la vez remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores;

[87] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949, pero con fecha de entrada en vigor para México hasta el 13 de diciembre de 1951.

[88] Artículo 6. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible. Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:
a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y
b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

[89] Artículo 10. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
a) Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones;
b) Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica;
c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;

[90] Artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso.
1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:
a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos;
b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica;

[91] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993, con entrada en vigor para México el 29 de diciembre de ese mismo año.

[92] Artículo XI. Derecho a la preservación de la salud y al bienestar. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

[93] Declaración aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948.

[94] Artículo 18. […] c) c) La adopción de medidas para fomentar y diversificar la producción agrícola, especialmente mediante la aplicación de reformas agrarias democráticas, para asegurar el suministro adecuado y equilibrado de alimentos, la distribución equitativa de los mismos a toda la población y la elevación de los niveles de nutrición;

[95] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en la 1829 sesión plenaria de la Asamblea General, el 11 de diciembre de 1969, identificada como Resolución 2542 (XXIV).

[96] Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

[97] Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en al CLXXXIII sesión plenaria de la Asamblea General, el 10 de diciembre de 1948, identificada como Resolución 217 A (III).

[98] 9. A fin de asegurar una adecuada conservación de los recursos naturales que se utilizan o podrían utilizarse para la producción de alimentos, todos los países deben colaborar a fin de facilitar la conservación del medio ambiente, inclusive el medio marino.

[99] 11. Todos los Estados deberán esforzarse al máximo para reajustar, cuando proceda, sus políticas agrícolas para dar prioridad a la producción alimentaria, reconociendo a este respecto la correlación existente entre el problema alimentario mundial y el comercio internacional. Al determinar sus actitudes ante los programas de sostenimiento de la agricultura para la producción alimentaria nacional, los países desarrollados deberían tener en cuenta, en lo posible, los intereses de los países en desarrollo

Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición[100]; 11[101] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[102]; 11[103], apartado 2., y 12[104] del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[105]; así como los principios[106] 1° a 5°, 11, 14, y 15 de la Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente[107].

---

exportadores de productos alimenticios, a fin de evitar efectos perjudiciales a las exportaciones de estos últimos. Además, todos los países deberían cooperar para arbitrar medidas eficaces a fin de afrontar el problema de la estabilización de los mercados mundiales y promover unos precios equitativos y remuneradores, cuando convenga mediante acuerdos internacionales, para mejorar el acceso a los mercados reduciendo o suprimiendo las barreras arancelarias y no arancelarias contra los productos que interesan a los países en desarrollo, aumentar sustancialmente los ingresos por concepto de exportación de estos países, contribuir a la diversificación de sus exportaciones y aplicarles en las negociaciones comerciales multilaterales los principios convenidos en la Declaración de Tokio, incluido el concepto de no reciprocidad y de trato más favorable.

[100] Resolución de la Asamblea General de las Naciones unidas, adoptada el 17 de diciembre de 1974, identificada como Resolución 3348 (XXIX).

[101] Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

[102] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, con entrada en vigor para México el 23 de junio de 1981.

[103] Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.

[…] 2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

[104] Artículo 12. Derecho a la alimentación.

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

[105] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1998, el cual entró en vigor para México el 16 de noviembre de 1999.

[106] Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional,

los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Principio 5. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Principio 14. Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio

de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas

Para una mejor ilustración del asunto, el tema del derecho a la alimentación será abordado en tres ejes torales, a saber: a) la disponibilidad del recurso alimentario desde la perspectiva de la autosuficiencia y el riesgo de desabasto b) la idoneidad del recurso alimentario, en relación con el derecho a la salud, y c) la accesibilidad económica del pueblo mexicano para su adquisición, tomando en consideración el impacto que la importación de papa podría generar en el precio de venta en el mercado mexicano.

Asimismo, conviene precisar que la metodología empleada será la exposición de consideraciones dogmáticas que se estimen pertinentes para contextualizar el problema a estudio, para proceder a analizar tanto el acuerdo de mitigación como el plan de trabajo, que se han señalado como actos reclamados en el presente asunto, bajo la información que los peritos especialistas allegaron al suscrito en el juicio de amparo *** a fin de concluir que asiste la razón a la parte quejosa.

b) Disponibilidad del recurso

Como se adelantó, el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, parte de la premisa de que las medidas adoptadas disminuirán significativamente el riesgo de introducción de plagas cuarentenarias; lo cual, se argumenta, impactará positivamente en el combate al desabasto del tubérculo, pues la papa es considerada un producto básico en la alimentación del pueblo mexicano. Por tanto, conviene responder en este apartado ¿qué es desabasto?, a efecto de determinar si ¿en México existe, o ha existido en épocas recientes, un desabasto en la producción nacional

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

---

eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.
[107] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, identificada como A/RES/47/190, de 16 de marzo de 1993.

de papa?, a fin de poder analizar si ¿la dependencia al producto extranjero pondría en riesgo la disponibilidad de éste recurso?; todo ello desde la perspectiva del derecho a la alimentación que le asiste a los mexicanos.

En consecuencia, para estar en posibilidad de responder las preguntas planteadas con antelación, conviene precisar que el derecho a la alimentación es un derecho humano complejo, que para su integración debe ser analizado desde diferentes aristas, pues se encuentra íntimamente relacionado con el medio ambiente adecuado y el derecho a la salud, a la vez de que las políticas económicas pueden impactar significativamente en la capacidad del Estado de garantizar el disfrute eficaz y efectivo de este derecho.

Así, en términos del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[108] el derecho a la alimentación adecuada se reconoce como un derecho humano, e incluye no solo el reconocimiento del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, sino la obligación del Estado Mexicano a adoptar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, a fin de lograr una explotación agraria eficaz, y asegurar una distribución equitativa de los mismos.

Este derecho humano se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla; de ahí que, combatir el desabasto de alimentos de consumo básico –atendiendo a la idiosincrasia mexicana-, constituya una prioridad en términos del artículo 11 de la Declaración

[108] Adhesión de México el 23 de marzo de 1981, mediante decreto promulgatorio de 12 de mayo de 1981.

Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.

En otras palabras, el derecho humano a la alimentación, parte de la premisa básica de que debe existir disponibilidad de aquellos productos que, culturalmente, son aceptados como básicos en la nutrición de las personas; por lo que, el desabasto de alimentos constituye un aliciente constitucionalmente lícito para el establecimiento de políticas económicas que permitan su erradicación.

Ahora bien, el desabasto, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, debe ser entendido como "desproveer, dejar de surtir a una persona o a un pueblo de los productos necesarios o impedir que lleguen donde los esperan o necesitan"; es decir, cuando un pueblo sufre de desabasto de alimentos, refleja una carencia de productos básicos para su nutrición, determinada por la escasez de éstos y una insatisfacción de la demanda, afectándose así el derecho esencial de la población a la alimentación nutritiva y adecuada de acuerdo a sus costumbres.

En otras palabras, el desabastecimiento alimentario es producto de una alteración en el equilibrio del mercado, pues existe una escasez en la producción del alimento, y una demanda insatisfecha por el mismo. Esta situación se convierte en un problema social cuando recae en productos de la canasta básica alimentaria, pues es de esperarse que la incapacidad de distribución equitativa de los alimentos afecte razonablemente el acceso restringido que los estratos sociales más bajos tienen.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sin embargo, contrario a la justificación basada en el desabastecimiento de papa, para la flexibilización de políticas económicas relacionadas con su importación al

mercado mexicano, más allá de la zona económica fronteriza, no se encuentra demostrada en el presente asunto.

Toda vez que, si bien de acuerdo con el Análisis de Riesgo de Plagas, “La papa es una de las principales hortalizas que se producen en México; en el renglón alimenticio ocupa el 5° lugar, en cuanto a su consumo a nivel nacional. La papa es, por su valor nutritivo y energético, un alimento básico y necesario en la dieta de los mexicanos. Su cultivo y las diversas labores que involucra representa una gran importancia económica y social para **familias que dependen de su cultivo; alrededor de *productores están involucrados en la producción, la cual genera *empleos directos y *empleos indirectos con **millones de jornales/año, el valor de su producción es alrededor de ** y genera inversiones por un monto de *(**)”, cierto es que la producción nacional del tubérculo es suficiente para satisfacer la demanda interna.

Debiendo agregarse, que debido a las condiciones climatológicas de México, se puede “garantiza[r] una oferta permanente de papa fresca, al sembrar en dos ciclos productivos: Primavera-Verano y Otoño-Invierno”. Es decir, no solo se produce la cantidad de toneladas necesarias para el consumo interno, sino que la comercialización de ésta, debido a que se produce en dos ciclos, conlleva una papa que no ha permanecido en almacén más de seis meses.

Por tanto es posible concluir que no existe, al menos demostrado de manera probable, que el desabasto para la apertura del mercado, en las condiciones de inseguridad agraria propuestas, tenga un fin constitucionalmente lícito; pues para ello debía demostrarse no solo la importancia de la papa en la alimentación de los mexicanos, sino también

que existe una escasez del producto por una deficiente producción nacional.

Información que se concatena con los Indicadores de Seguridad Alimentaria proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO por sus siglas en inglés], en el que se señala que en México el 44% del suministro de energía alimentaria deriva de cereales, raíces y tubérculos; siendo que desde el dos mil cinco existe la constante de un porcentaje menor al 5% en relación a las personas subalimentadas, que es el valor más pequeño para el que la metodología de la FAO produce estimaciones fiables.

En otras palabras, si para el análisis de los indicadores que la FAO proporciona, donde estadísticamente hablando, no constituye la subalimentación un problema relevante en México, y que la energía alimentaria se obtiene en un alto porcentaje de los tubérculos; se relaciona con los datos proporcionados por GEO, donde demuestran una clara dependencia entre las tendencias de consumo nacional y la producción de la papa dentro del territorio; puede concluirse válidamente que actualmente no existe un desabasto que deba suplirse con la inclusión del mercado internacional.

Es decir, no existe una necesidad de importar papas al territorio mexicano, en atención a que la producción nacional permite satisfacer la demanda de la población. Por tanto, la escasez a la que se alude como fundamento para la apertura de la frontera, y la flexibilización de las medidas fitosanitarias, de acuerdo con la documentación aportada al sumario, carece de sustento técnico que lo avale.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En relación a lo anterior, este juzgador advierte que con las medidas que se adopta en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, existe un riesgo inminente de que se cause desabasto, debido a la posibilidad de comprometer la sanidad vegetal de las papas en México, y la conservación de la biodiversidad agrícola por contaminación del suelo.

Para una mejor comprensión de la conclusión antes apuntada, conviene precisar que el deterioro de los recursos naturales constituye un obstáculo para la producción sostenible; toda vez que los agricultores dependen de éstos para llevar a cabo sus actividades, por lo que la contaminación del suelo puede conducir a una incapacidad para garantizar la seguridad alimentaria del pueblo mexicano.

Efectivamente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el 18° periodo de sesiones, explicó que existe una clara relación entre el desarrollo agrícola y la degradación ambiental; y resaltó que la lucha contra la degradación de la tierra es uno de los desafíos más importantes para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

En relación a ello, la FAO ha resaltado que el suelo es un recurso no renovable cuya “conservación es esencial para la seguridad alimentaria […] [pues] es la base para la producción de alimentos”; puntualizando que “el manejo sostenible de los suelos agrícolas [...] son imprescindibles para invertir la tendencia de degradación de los suelos y garantizar la seguridad alimentaria actual y futura”.

De ahí que el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal reclamado, sean violatorios del derecho a la alimentación,

al constituir un riesgo de degradación de los suelos de cultivo mexicano, y en consecuencia, poner en peligro la disponibilidad del tubérculo; pues, las medidas adoptadas en los documentos antes señalados son inadecuadas para salvaguardar el suelo mexicano de una contaminación por nematodos, bacterias y virus de los cuales se encuentra exento actualmente.

Lo anterior, tiene sustento precisamente en que, como se señaló la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [en adelante SAGARPA] y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria [en adelante SENASICA], en el Análisis de Riesgo de Plagas para la Importación de Tubérculos de Papa a México, actualmente el suelo de cultivo mexicano se encuentra exento de ochenta y tres plagas cuarentenarias, mismas que pueden ser transmitidas del país vecino y de otros países a través del suelo adherido al tubérculo o mediante el propio tubérculo, que se importe, y de las cuales sesenta y tres de ellas representan un riesgo alto para los cultivos mexicanos.

Se señaló en el estudio en mención que la contaminación de estas plagas cuarentenarias se ubican en diez grupos taxonómicos [virus, viroides, fitoplasmas, bacterias, protozoarios, hongos, nematodos, ácaros, insectos y moluscos]; es decir, existe una categorización de riesgo en un amplio abanico, que de acuerdo con la revisión técnica realizada tienen la capacidad de establecerse en las áreas productoras de papa, y que, atendiendo a la diversidad climática y vegetal, también se les consideró como capaces de dispersarse; resaltándose que la condición fitosanitaria de la agricultura mexicana es un bien público que incentiva a las autoridades a

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

instrumentar medidas fitosanitarias necesarias para la preservación del territorio nacional.

Así se estableció que la potencial entrada de esas plagas cuarentenarias, así como su dispersión provenía del propio tubérculo.

Ahora bien, la seguridad alimentaria, de acuerdo con la FAO se da “cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable”.

En consecuencia, como se expuso en este apartado, desde el punto de vista de la disponibilidad del recurso alimentario, se está vulnerando el derecho a la alimentación; toda vez que se coloca a la población en un estado de vulnerabilidad innecesario, implementándose medidas deficientes para la apertura de la frontera comercial del tubérculo, asumiéndose injustificadamente el riesgo de contaminación de los suelos y la consecuente destrucción de la biodiversidad y recursos fitogenéticos que son esenciales para la alimentación y la agricultura en México.

En otras palabras, existe un alto riesgo de la perdida de la capacidad de los productores mexicanos para abastecer la oferta interna, debido a la posible contaminación del suelo de cultivo; con la consecuencia lógica de una crisis alimentaria, que incidiría especialmente en los estratos más vulnerables del país; sin que el contexto actual de desarrollo económico y social logre justificarlo, toda vez que no se demostró una escasez del producto.

No debe perderse de vista que el Reglamento impugnado pretende crear el acceso al mercado interno de papa extranjera, que además de no ser necesaria debido a la autosuficiencia en su producción –como quedó apuntado en párrafos que anteceden-, puede emplearse con la finalidad de destruir la producción doméstica y crear mercados para la agroindustria estadounidense.

Es decir, se trata de la destrucción del modo doméstico de producción, lo cual solo puede llevar al país a la escasez alimentaria, y la consecuente crisis alimentaria y volatilidad en los precios; pues es inevitable que los alimentos, una vez que caen en las manos de la agroindustria global, cuyos beneficios provienen de fijar precios a través de la especulación, tengan como resultado una volatilidad en su disponibilidad y alza en los precios.

La integración forzosa del sistema agrícola mexicano al mercado global de la papa, a través de reglas de acceso del libre comercio, controlado por la agroindustria, puede traer la grave consecuencia de perturbar el sistema de producción y consumo local; pues se estaría produciendo un descenso en la capacidad de producción de los sistemas de consumo locales y por otro lado provocando una desvalorización de los derechos de los estratos sociales más rezagados ya que el aumento de los precios de alimentos restringe su acceso a los mismos.

SOBERANÍA ALIMENTARIA

En este apartado serán analizadas las repercusiones que genera la inminente desaparición del sector primario mexicano dedicado a la producción de papa; ello, desde la óptica que surge a través de la dispersión de plagas cuarentenarias provenientes del extranjero; la superioridad económica de los productores norteamericanos de papa basada en los apoyos gubernamentales que reciben; las

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

falsas premisas emanadas de la ideología relativa a que es mejor importar alimentos básicos que incentivar su producción; y, la violación a la seguridad nacional.

Factores que, al interactuar unos con otros conducen al camino de la dependencia alimentaria hacia una potencia extranjera. Potencia que en épocas recientes ha institucionalizado políticas hostiles hacia nuestra Nación, y que, en la hipótesis de obtener dominio sobre el mercado mexicano, será la única proveedora de dicho tubérculo, a la par de la desaparición de un sector productivo estratégico para nuestro país.

En esas condiciones, de inicio, es importante definir las figuras jurídicas sobre las que se hablará en este capítulo, tales como: soberanía, derecho a la alimentación, poder y, dependencia, las cuales serán analizadas en el orden en que fueron señaladas.

Así pues, soberanía proviene del latín "*superanus*", súper: sobre, encima. Existen muchos conceptos sobre la figura jurídica de que se trata, pero el que más se adecua a la ideología y sentido jurídico de la presente sentencia, es la definición de Rousseau, consistente en la idea de libertad, en el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino. De esa manera, la soberanía nacional reside en el pueblo el cual es soberano y como no puede delegar su soberanía, entonces nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando.

Confirma lo expuesto con antelación el artículo 39 constitucional, cuyo tenor es el siguiente:

"**Articulo 39**. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Por su parte, el derecho a la alimentación viene contenido en el artículo 4° Constitucional, el cual en lo conducente establece:

"**Artículo 4**. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará."

De esa manera, los elementos básicos que conforman el derecho a la alimentación son los siguientes:

1). Disponibilidad de alimentos: directamente, explotando la tierra productiva u otros recursos naturales o mediante sistemas de distribución, procesamiento y sistemas de mercado que trasladan los alimentos desde el lugar de producción a donde sean necesarios según la demanda.

2). Accesibilidad económica a los alimentos: implica que los costos financieros asociados a la adquisición de los alimentos deben estar a un nivel determinado para que otras necesidades básicas puedan ser satisfechas y no estén amenazadas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier patrón de adquisición de alimentos.

3). Accesibilidad física a los alimentos: implica que la alimentación debe ser accesible a todos, incluidas las personas físicamente vulnerables, que no pueden abastecerse por si mismas, las víctimas de desastres u otros grupos que dependen de su vínculo con un territorio específico para su sustento (pueblos indígenas, pastores, otros).

4). Sostenibilidad de la disponibilidad y el acceso a los alimentos: seguridad alimentaria a largo plazo, lo cual está asociado al uso sostenible de los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos y a la sostenibilidad económica relacionada con los ingresos y precios de alimentos.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

5). Adecuación no solo se refiere a la cantidad, sino también a la calidad, que deben ser conforme con las necesidades fisiológicas humanas, en las diferentes etapas del ciclo vital y ser apta para el consumo humano, libre de sustancias adversas, como contaminantes procedentes de procesos industriales o agrícolas, especialmente residuos de pesticidas, hormonas o medicamentos veterinarios. Además, los alimentos deben ser culturalmente adecuados y aceptados.

Por su parte, el concepto de poder de acuerdo al diccionario de la Lengua Española, consiste en dominio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. Gobierno de un país, Fuerzas de un Estado, militares. Fuerza, vigor o capacidad.

Finalmente, dependencia consiste en: subordinación, reconocimiento de mayor poder o autoridad, estar o quedar al arbitrio de una persona o cosa; venir de ella como de su principio, o estar conexa una cosa con otra o seguirse a ella.

En esas condiciones, ya que se cuenta con las definiciones básicas de los conceptos antes apuntados, ahora serán explicadas las causas y los motivos por los cuales, los actos reclamados son:

a) Violatorios del derecho humano a la alimentación;
b) Contrarios a la soberanía nacional consagrada en el artículo 39 constitucional; y,
c) Atentatorios contra la seguridad nacional, al generar dependencia alimentaria.

En efecto, durante muchos años las relaciones comerciales entre México y los Estados Unidos de Norteamérica han generado beneficios para una amplia gama de sectores productivos; todo ello, bajo una plataforma jurídica relativamente estable, cuyo sustento

emanaba de relaciones binacionales cordiales; en la inteligencia que esas relaciones internacionales, eran continuamente aderezadas con múltiples acciones ejecutadas por el vecino país del Norte con objeto de proteger sus sectores productivos, tales como el azúcar, el acero, el aluminio, los tomates, el maíz, entre otros.

De ahí que, el comercio binacional ha estado supeditado tanto a factores fitosanitarios, como a factores de índole económico y productivo; en el entendido que las acciones adoptadas por los Estados Unidos de Norteamérica son comprensibles, si se toma en cuenta que al momento en que dicha potencia percibe que su producción o seguridad nacional pueden verse afectadas; de inmediato, cierra su frontera y una vez que se estabiliza la situación, establece ciertas condiciones para que fluya el comercio, o bien, lo anula según convenga a sus intereses.

En otras palabras, el comercio de los productos agrícolas no es libre, sino que está supeditado a los intereses de cada Nación; bajo esas condiciones, cuidar la planta productiva mexicana en todo lo que tenga que ver con producción de alimentos de primera necesidad, es una cuestión de seguridad nacional, merced a que la destrucción de un sector primario, a saber, los productores de papa, debilita al Estado Mexicano como nación, puesto que lo hace depender de otro país para alimentar a su pueblo; lo que estratégicamente es erróneo y, jurídicamente contrario a la soberanía nacional, al generar dependencia alimentaria de una potencia cuya política es hostil hacia el Estado Mexicano.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

De esa manera, si en la especie se ha demostrado:

a) Que la papa es un alimento básico del pueblo mexicano;

b) Que la papa de los Estados Unidos de Norteamérica, contiene plagas cuarentenarias

cuya dispersión generará daños irreparables en suelo mexicano; y,

c) Que el grado de tecnificación y los apoyos que brinda el vecino país del Norte a sus productores (trasportar gratuitamente de los estados que producen la papa estadounidense hasta la frontera con México, seguros muy amplios de cobertura, entre otros), genera ventajas inaceptables que, de inicio, propician una competencia desleal.

Por ende, no se puede resolver el presente asunto sin tomar en cuenta la Seguridad Nacional, porque al momento en que desaparezca la producción mexicana con motivo de las plagas cuarentenarias que contiene la papa proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica es evidente que la potencia extranjera estará en aptitud de modificar el precio del producto como lo estime pertinente; lo que es jurídicamente inadmisible al tratarse de un alimento de primera necesidad que debe defenderse a toda costa, frente a presiones comerciales que solamente constituyen un disfraz para evadir el control fitosanitario y que además, generan las condiciones necesarias para que una Nación ejerza control sobre México, al ocasionar dependencia alimentaria, lo que es violatorio de los artículo 4° y 39 constitucionales.

Es válido sustentar lo expuesto en el párrafo que antecede, si se parte de la base consistente en que el poder es la capacidad que tiene una nación de influir en la conducta de otra, de forma tal que la nación afectada actúa en concordancia con los deseos de la nación que ejerce la fuerza; así pues, resulta evidente que el aspecto más importante del poder es el que se establece al existir una relación de dependencia, ya que cuanto más depende una nación de otra, mayor será el poder que ejerza el Estado

dominante en la relación; esto es, la dependencia se basa en las alternativas que, en este caso, nuestro país percibe y en la importancia que México le conceda a aquellas alternativas que controlan los Estados Unidos de Norteamérica; en fin, una nación tiene poder sobre otra, sólo si controla algo que la otra quiere.

De esa manera, la dependencia es la clave del poder, por lo que cuanto más dependa México de Estados Unidos, mayor poder tendrá Estados Unidos sobre México; por lo tanto, si Estados Unidos controla toda la producción de papa que se consume en nuestro país, Estados Unidos hará dependiente a México; esto es, la dependencia es inversamente proporcional a las fuentes alternativas de aprovisionamiento; dicho de otra manera, la dependencia aumenta cuando el recurso que uno controla es importante, escaso e insustituible, de ahí que la escases genera poder, pues si algo abunda su posesión no significa mayor poder; en conclusión, un recurso debe ser escaso para establecer una dependencia.

Partiendo de esas premisas, si se abre la frontera sin control alguno, como lo pretende hacer la autoridad responsable, bajo el disfraz de un reglamento que contiene aparentes medidas fitosanitarias que constituyen simples controles comerciales incapaces de mitigar el riesgo de dispersión de plagas cuarentenarias; se llegará al punto de que si el producto, en este caso, la papa abunda en los Estados Unidos de Norteamérica (por virtud que ni la Unión Europea, ni los países sudamericanos compran papa fresca norteamericana, dado que contiene múltiples plagas que afectan el suelo) no es válido, estratégicamente, permitir que el producto que les sobra y que no pueden comercializar inunde nuestros mercados nacionales y haga desaparecer a todo un sector productivo mexicano.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Desaparición que sería inminente y rápida, pues para estar en aptitud de competir, el agricultor mexicano requiere una preparación de al menos tres años para sembrar papas; por lo que no es factible que el agricultor nacional siembre el tubérculo de un día para otro, debido a que necesita producir semillas de calidad, lo que sería imposible al contaminarse las áreas de cultivo.

De esa manera, en caso de que el vecino país del norte, además de edificar el muro fronterizo, ordene el cierre de fronteras de productos alimentarios para generar presión social en México, resultaría imposible volver a sembrar papas en dos años, pues no existiría semilla de la calidad e inocuidad necesaria para realizar tal labor.

Bajo ese orden de ideas, no es factible analizar el derecho a la alimentación y la dependencia alimentaria, sin tocar cuestiones de índole de política internacional, pues el hecho de abrir mercados sin proteger al producto mexicano, es violatorio de los artículos 4° y 39 constitucionales. Todo ello, en el entendido, que miles de productores mexicanos abastecen plenamente el consumo nacional y que los Estados Unidos de Norteamérica, bajo ningún supuesto, permiten que ingrese papa mexicana a su país, lo que genera un trato insostenible, y, estratégicamente erróneo, al ocasionar la desaparición del sector productivo mexicano, bajo la bandera del libre comercio, sin considerar las consecuencias fitosanitarias y la pérdida de la soberanía alimentaria de nuestro país.

En conclusión, el problema es de suyo complicado pues se plantean temas novedosos que trascienden de la defensa de los intereses legítimos de la colectividad quejosa a la esfera de la defensa de los intereses socioeconómicos de la nación mexicana, tal y como han quedado, a juicio del suscrito, acreditados las afectaciones a los principios de resguardo y protección de la agricultura

del País. En el estudio se aplican criterios jurídicos basados en las recientes reformas constitucionales y legales que introducen figuras nuevas en nuestro sistema jurídico, todas ellas tendentes a la apertura y eficacia de la justicia, en lo particular en materia administrativa, y de las normas sustantivas y de mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos mediante el juicio de amparo, así como en el concepto de internacionalización, principio pro persona, interés legítimo en especial, eficacia horizontal de los derechos humanos, justiciabilidad de los derechos sociales, demandas colectivas y demás conceptos que han permitido la aplicación de criterios novedosos razonables, conformes con el uso de la facultad constitucional razonable en que está integrada la jurisprudencia con los cambios de paradigmas.

En efecto, se concluyó que los actos reclamados generaban la afectación no sólo de los intereses legítimos de tercera generación de la colectividad agraviada, al permitir las autoridades encargadas de velar por la productividad y defensa de los suelos de cultivo mexicanos, la entrada de papa fresca para consumo humano por un mero interés comercial basado en la perniciosa política de que resultaba más barato comprar alimentos que producirlos, sin prever los riesgos de la introducción de variedades exóticas de plagas y su dispersión en los campos de cultivo mexicano de papa, chile, tomate, berenjena y tabaco. Basta tener en cuenta los estragos que causó plaga del tizón de la papa que ocasionó la mayor hambruna y mortandad en Irlanda al perderse todos los cultivos contaminados con la plaga de la papa.

Es de significarse que los criterios de objetividad en que descansa la sentencia, fueron el resultado de la experiencia de los peritos de la parte quejosa y de los

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

terceros perjudicados, pero en especial con el reconocimiento de las propias autoridades, en cuanto a que coincidieron, con diversos matices atenuantes, del riesgo **evidente**, **cierto, altamente perjudicial, de las plagas de la papa fresca**, cuya importación de puertas abiertas se defiende a ultranza por las autoridades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación.

Sin embargo, se reconoce que el dictado de la sentencia no estuvo ayuno de sentimientos de identidad nacional en la defensa de la subsistencia alimentaria de la población de la que formamos parte, por lo que no se podían externar conceptos fríos ajenos a los justos intereses del País, todo ello, apoyado en el concepto jurídico de INDUBBIO PRO NATURA.

Por todo lo anterior, al resultar inconstitucionales los artículos 54, 55, apartado A, fracciones XX a XXXI, y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal.

DÉCIMO TERCERO. Efectos de la concesión.

Ahora bien, como reflexión final debo señalar que el entorno del problema planteado rebasa la mera ponderación del irrespeto de las autoridades responsables de los derechos humanos y fundamentales de la parte quejosa, pues implica la afectación a la soberanía alimentaria al incumplir el Ejecutivo Federal con uno de los deberes fundamentales de su encargo, como lo es la seguridad alimentaria del pueblo mexicano.

En el caso que nos ocupa, se advierte con entera claridad que los actos ordenados por los titulares de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de su dependencia oficial Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

para suprimir las exigencias de prevención de plagas cuarentenarias de riesgo alto, establecidas con anterioridad por los propios ente públicos, y, en su lugar, emitir medidas laxas de mitigación de riesgo de plagas de riesgo medio y de riesgo bajo, sin comprender las citadas plagas de riesgo alto, obedecieron al interés de obsequiar la petición del gobierno de los Estados Unidos de América contenida en una simple carta de intención al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para que se abrogara el acuerdo cuarentenario y se modificaran las medidas de control y de prevención relativas a su introducción a todo el territorio nacional (Memoria de la Reunión Técnica Estados Unidos de América- Estados Unidos Mexicanos).

De lo que se sigue que el fantasma de la hambruna generalizada por la insuficiencia alimentaria al dispersarse las plagas cuarentenarias se convertiría en una realidad muy cercana, con las consecuencias inherentes de inestabilidad social al desaparecer los sembradíos de tomate, chiles, cebollas, berenjena y demás cultivos, en especial de la papa, que por sus propiedades nutritivas y energéticas podría ser el alimento que acabara con la desnutrición de más del cincuenta por ciento de la población mexicana y de los doce millones que viven en extrema pobreza. Además, que con su desaparición irreversible por la contaminación de los suelos miles de familias de jornaleros que levantan las cosechas quedarían en el desamparo total, con la posibilidad cada vez más remota de internarse al vecino país del norte a tratar de sobrevivir porque en su País se les privó de su medio de vida al propiciar el gobierno la destrucción irreversible de campo mexicano.

Ante el sombrío panorama socio económico, ambiental y alimentario que se cierne sobre el campo mexicano, vuelve realidad la leyenda del agricultor que

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

molía el trigo que cosechaba en un viejo molino que constituía el sustento familiar y el de otros labriegos que laboraban en esa ínfima industria, hasta que el poderoso emperador de la antigua Prusia ordenó la desposesión y destrucción del molino, sea por afear el paisaje al estar edificado cercano a su castillo, por interés de algún terrateniente, o simplemente por "razones de Estado". El humilde gobernado no agachó la cabeza ante el poderoso monarca, sino que le hizo saber: "Que aún hay jueces en Berlín..." El final de la historia no importa, como el sentido de ella. En un Estado de derecho la ley está por encima de intereses políticos y económicos; es por ello, que al ser violatorios los actos y omisiones reclamados de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, a la seguridad alimentaria, al desarrollo económico sustentable, legalidad, fundamentación y motivación, consagrados en los artículos 4, 14, 16 y 25 constitucionales y en términos de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, **se otorga la protección de la Justicia Federal a la colectividad quejosa,** para los siguientes efectos:

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

A fin de salvaguardar los derechos humanos a que se refiere la Carta Magna en su artículo 1° de conformidad

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

Cabe reseñar que, si bien es cierto uno de los principios que rige el juicio de garantías, es precisamente el de la relatividad de la sentencia que implica que los efectos del amparo solamente abarcan la esfera jurídica de la parte inconforme; sin embargo, también es cierto, que en el caso concreto se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es la preservación del campo mexicano para la alimentación de la población en general, lo que implica una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, y en el caso aún y cuando los efectos del amparo van más allá de la esfera jurídica individual de la parte quejosa, ello se hace en aras de proteger un interés general en atención al impacto social que implica las cuestiones de fitosanidad respecto de los productos estratégicos indispensables para la alimentación del pueblo mexicano; de ahí que los efectos de la norma legal que se determina inconstitucional

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

permeen de manera general, en todo el que intente importar papas al interior de la República Mexicana, esto es, la protección Constitucional en la no aplicación de los artículos **54, 55, apartado A, fracciones XX a XXXI, y noveno transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal,** se extiende en aras de preservar nuestra soberanía alimentaria y la fitosanidad de los campos de cultivo mexicanos, pues de no ser así sería imposible restituir a la moaral quejosa en el goce de los derechos humanos violados, lo que implica la ineficacia para restaurar el orden constitucional.

En cuanto a su contenido sustancial respecto del tópico a que se refiere el párrafo anterior tiene aplicación la tesis número CLXXXIV/2015 sustentada por la Primera por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2009192, que a la letra, título y pie, señala:

> ***"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO.*** *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para declarar improcedente el juicio de amparo, al advertir la imposibilidad para restituir al quejoso en el goce del derecho violado, debe realizarse un ejercicio especulativo sobre una posible violación de derechos con la finalidad de determinar la eficacia para restaurar el orden constitucional que se alega violado, es decir, debe hacerse un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación, para determinar si la autoridad responsable puede repararla. Sin embargo, no es posible alegar la violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es el de la educación, pues la aceptación de dicho interés genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando salgan de la esfera individual del quejoso, por lo que no sería exacto invocar*

la relatividad de las sentencias como causa de improcedencia del juicio, de conformidad con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva. Así, buscar las herramientas jurídicas necesarias constituye una obligación para el órgano jurisdiccional de amparo, para que, una vez identificada la violación a los derechos humanos, su decisión pueda concretar sus efectos."

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

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

Plagas de riesgo alto
VIRUS (24):
Andean potato latent virus (APLV)
Andean potato mottle virus (APMoV)
Arracacha virus B strain oca (AVB-O)
Beet curly top virus (BCTV)
Potato aucuba mosaic virus (PAMV)
Potato black ringspot virus (PBRSV)
Potato deforming mosaic virus (PDMV)
Potato latent virus (PotLV)
Potato mop-top virus (PMTV)
Potato rough dwarf virus (PRDV)
Potato virus T (PVT)
Potato virus U (PVU)
Potato virus V (PVV)
Potato virus Y^c (PVYc)
Potato potyvirus Y^N (PVY^N)
Potato potyvirus Y^{NTN} (PVY^{NTN})
Potato yellow dwarf virus (PYDV)
Potato yellowing virus (PYV)
Potato yellow vein virus (PYVV)
Solanum apical leaf curl virus (SALCV)
Southern potato latent virus (SoPLV)
Tobacco necrosis virus (TNV)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tomato black ring virus (TBRV)
Tomato yellow mosaic virus (ToYMV)
FITOPLASMAS (5):
Potato marginal flavescence (PMF)
Potato phillody (PP)
Potato purple-top roll phytoplasma (PTR)
Potato witches broom phytoplasma (PWB)
Potato stolbur (PS)
BACTERIAS (3):
Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus
Erwinia carotovora subsp. betavasculorum
Ralstonia solanacearum raza 3 biovar 2
HONGOS (7)
Fusarium coeruleum
Fusarium oxysporum f.sp. tuberosi
Phoma exigua var. foveata
Phytophthora erythroseptica
Polyscytalum pustulans
Rhizoctonia crocorum
Synchytrium endobioticum
NEMATODOS (9)
Ditylenchus destructor
Globodera pallida
Globodera rostochiensis
Meloidogyne chitwoodi
Meloidogyne fallax
Meloidogyne minor
Nacobbus bolivianus
Xiphinema brasiliense
Zygotylenchus guevarai
INSECTOS (15)
Agriotes lineatus
Agriotes obscurus
Agriotes sputator
Epitrix tuberis
Melanotus communis
Naupactus leucoloma
Ostrinia nubilalis
Premnotrypes latithorax
Premnotrypes sanfordi
Premnotrypes solani
Premnotrypes suturicallus
Premnotrypes vorax
Rhigopsidius tucumanus
Symmetrischema tangolias
Tecia solanivora

2.- Los embarques provenientes del extranjero deberán contar con un certificado fitosanitario que acredite que los tubérculos de papa que se importan, sean producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos con base en las Normas

Internacionales para medidas fitosanitarias establecidas por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

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

4.- Deberán incluirse las siguientes medidas:

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

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

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

d).- Previo a la liberación de embarques o contenedores de papa fresca para consumo deberán contarse con todos los resultados de diagnósticos de laboratorio sobre todo tipo de plagas.

e).- Para las medidas fitosanitarias de riego, alto, medio y bajo, previo a la entrada de los cargamentos deberán contar con todos los resultados de diagnósticos de laboratorio sobre todo tipo de plagas y no solamente sobre nematodos.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

f).- Se deberá realizar un muestreo, diagnóstico e inspección del cultivo y producto para constatar que se encuentre libre de plagas cuarentenarias de ese riesgo.

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

h).- Los tubérculos de papa deberán ser tratados con un regulador de crecimiento que inhiba la brotación de los tubérculos de papa, el cual deberá contar con registro sanitario vigente en México. Así también, deberá de haber sido demostrada la efectividad del producto y tratamiento aplicados a nivel comercial y asegurando la persistencia de la inhibición por un periodo mínimo de seis meses. El tratamiento deberá ser realizado por empresas aprobadas por la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en instalaciones acondicionadas para ese fin.

I).- Los envíos deberán estar acompañados de un certificado sanitario que indique que se encuentran libres de plagas cuarentenarias de riesgo medio.

j).- Los embarques de tubérculos de papa estarán sujetos a trazabilidad (rastreabilidad) hasta la planta de empaque y del sitio de producción el cual son originarias.

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

k).- Los envíos deberán estar acompañados de un certificado sanitario que indique que se encuentran libres de plagas cuarentenarias de ese riesgo.

l)- Los embarques de tubérculo de papa, únicamente podrán ingresar por los puntos de ingreso determinados en el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación

de mercancías reguladas por la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en materia de sanidad vegetal, en donde serán inspeccionados por personal oficial de dicha Secretaría y tomarán una muestra para diagnóstico fitosanitario, con cargo al interesado.

4.- Las autoridades responsables, en caso de que emitan nuevas medidas fitosanitarias, deberán tomar en cuenta de manera preponderante la opinión del Grupo Técnico del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI) realizada en la reunión de trabajo celebrada a las diez horas del diecisiete de febrero de dos mil catorce. Opiniones de las que surgen las siguientes medidas:

"Para plagas cuarentenarias de riesgo alto:

iii.- Los tubérculos deberán ser producidos en áreas libres de plagas reconocidas por los Estados Unidos de Mexicanos con base en las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias establecidas por la CIPF de la FAO o,

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

Para el caso específico de las plagas Globodera rostochiensis, Meloidogyne chitowoodi y PVYn, reglamentadas por los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán las medidas fitosanitarias establecidas en las disposiciones legales aplicables vigentes para el tubérculo de papa de origen nacional.

Para las plagas cuarentenarias de riesgo medio:

vi.- Los tubérculos de papa deberán ser producidos a partir de semilla certificada.

vii.- Se deberán realizar muestreo, diagnósticos e inspecciones del cultivo y producto para constatar que se encuentra libre de estas plagas cuarentenarias.

viii.- Los tubérculos deberán ser lavados en origen y ser importados sin suelo.

ix.- Las instalaciones para realizar el lavado y embalaje de los tubérculos deberán ser aprobados por la Secretaría.

x.- Los envíos deberán estar acompañados de un certificado fitosanitario que indique que se encuentran libre de plagas.

Plagas cuarentenarias de riego bajo:

Los envíos deberán estar acompañados de un certificado fitosanitario, emitido por el país de origen, que indique que se encuentran libres de plagas cuarentenarias de esté nivel de rango.

Medidas generales.

Los envíos serán inspeccionados por personas de las Secretaría en el punto de entrada y tomará una muestra para diagnostico fitosanitario.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

5.- En esas condiciones, hasta en tanto se emita una nueva norma, se deberán aplicar las disposiciones y los procedimientos previstos en el "Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal", publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha siete de febrero del año dos mil doce, de conformidad con el artículo Segundo Transitorio del "AVISO de cancelación de la Norma Oficial Mexicana NOM-012-FITO-1996, por la que se establece la cuarentena exterior para prevenir la introducción de plagas de la papa, publicada el 13 de febrero de 1996.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de marzo del dos mil catorce.

Por lo expuesto y fundado y con apoyo además en los artículos 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77, 78, 79, 80, 151, 153, 154, 155, 180 y 193 de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

ÚNICO. La **Justicia de la Unión ampara y protege** a *, por conducto de su representante legal **, contra las autoridades y los actos que quedaron precisados en el resultando primero de este fallo; por los motivos expuestos en la presente resolución y para los efectos precisados en el considerando **décimo tercero** de esta sentencia.

Notifíquese, y personalmente a las partes.

Así lo resolvió y firmó el licenciado **José Francisco Pérez Mier,** Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa; ante el licenciado **Jesús Alberto Velderrain Audeves,** secretario que autoriza y da fe, **hasta hoy trece de junio de dos mil dieciocho,** en que terminó de engrosarse la presente sentencia. **Doy fe.**

"En términos de lo previsto en los artículos 14, fracción IV y 18 fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

/Lupita

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

B*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

PJF -- Versión Pública

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SECCIÓN AMPARO
PRAL. 545/2017
MESA 3A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El licenciado(a) José Samuel Soto Gámez, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PJF - Versión Pública