

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

QUEJOSA Y RECURRENTE: *****

PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIOS: MIGUEL CASILLAS SANDOVAL
RICARDO LATAPIE ALDANA

COLABORÓ: MARÍA FERNANDA CARDOSO GARDUÑO

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: ***** —dedicada a la producción de bolsas elaboradas con materiales plásticos no reciclados—, promovió un juicio de amparo indirecto en contra de diversos artículos de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, reformados mediante el Decreto No. 629, pues a decir de la parte quejosa: **i)** existieron vicios en el procedimiento legislativo que dio origen a dicho Decreto; **ii)** los artículos **99**, y **107**, fracción **I**, al prohibir y sancionar el obsequio, venta o entrega de bolsas elaboradas únicamente con plástico no reciclado, vulnera en su perjuicio el principio de “quien contamina paga” que se desprende del derecho a un medio ambiente sano, y viola su derecho a la igualdad y a la libertad de comercio; y **iii)** los artículos **68**, segundo párrafo en la porción normativa “*amigables con el medio ambiente*”, y **99**, segundo párrafo, en el que se establece una excepción al obsequio, venta y entrega de bolsas plásticas, son contrarios al principio de legalidad y seguridad jurídica.

El Juez Tercero de Distrito del Estado de Oaxaca dictó sentencia en la que sobreseyó el juicio al considerar que la parte quejosa no acreditaba un interés legítimo para combatir las normas reclamadas.

Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión en contra de dicha sentencia, alegando que el Juez de Distrito vulneró el principio de exhaustividad de la sentencia al no argumentar la falta de idoneidad de todas las pruebas presentadas por la recurrente para acreditar su interés. Al respecto, el Tribunal Colegiado determinó que la recurrente sí acredita un interés legítimo, sin embargo, dicho órgano consideró que carecía de competencia para conocer del asunto al estar implicado la fijación del alcance del derecho humano a un ambiente sano, por lo que remitió el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer el recurso de revisión.	9 a 10
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	La Primera Sala no se ocupa del estudio de estas cuestiones procesales, al haber sido abordadas por el Tribunal Colegiado de Circuito que previno del asunto.	10
III.	PROCEDENCIA	El recurso de revisión es procedente .	10 a 15
IV.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Es inoperante el concepto de violación expuesto por la parte quejosa relativo a que el Decreto No. 629 tuvo vicios susceptibles de invalidar el procedimiento legislativo que le dio origen.</p> <p>Por otra parte, son infundados o bien inoperantes los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa toda vez que: (A) los artículos 99 y 107, fracción I de la Ley de Residuos local, al prohibir la distribución de bolsas elaboradas con materiales plásticos no reciclados, no violan sus derechos a la libertad de comercio ni de igualdad, así como tampoco vulneran en su perjuicio el principio “contaminador-pagador”; y (B) los artículo 68, segunda párrafo y 99, segundo párrafo de la Ley de Residuos Sólidos local, no son contrarios al principio seguridad jurídica.</p>	15 a 57
V.	DECISIÓN	Toda vez que el juicio de amparo resultó procedente, pero los conceptos de violación resultaron infundados o bien inoperantes ,	57

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

		lo conducente es revocar la sentencia recurrida y negar el amparo a la parte quejosa.	
	Puntos resolutivos	PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **** , en los términos expuestos en la presente ejecutoria.	57

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

QUEJOSA Y RECURRENTE: *****

PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**SECRETARIOS: MIGUEL CASILLAS SANDOVAL
RICARDO LATAPIE ALDANA**

COLABORÓ: MARÍA FERNANDA CARDOSO GARDUÑO

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veinticinco de octubre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 128/2022, interpuesto por ***** , por conducto de su representante legal ***** , en contra de la resolución que se dictó el veintinueve de mayo de dos mil veinte por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Oaxaca, en el expediente ***** .

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Acto legislativo que dio origen a la controversia.** El 22 de junio de 2019 se publicó el Decreto No. 629 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca (de ahora en adelante Ley de Residuos Sólidos local), que entró en vigor al día siguiente de su publicación conforme al transitorio primero de dicho decreto.¹
2. **Demanda de amparo indirecto.** El 31 de julio de 2019, ***** , por conducto de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la justicia federal mediante escrito presentado ante el Juez de Distrito del Décimo Tercer

¹ **PRIMERO.**- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Circuito en turno, en contra de las autoridades y los actos que a continuación se precisan:

a) Autoridad responsable: (i) Congreso Legislativo del Estado de Oaxaca; (ii) Gobernador del Estado de Oaxaca; y (iii) Jefe de la Unidad del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

b) Acto reclamado: La promulgación y emisión del Decreto No. 629, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Residuos Sólidos local, específicamente los artículos **68**, segundo párrafo, **99**, y **107**, fracción I.

3. En su demanda de amparo la parte quejosa planteó, en síntesis, los siguientes argumentos:

- **Primer concepto de violación. Violaciones formales al procedimiento legislativo.**²

La parte quejosa argumentó que el Decreto No. 629 es inconstitucional toda vez que las modificaciones aprobadas por el Congreso local no fueron enviadas de forma inmediata al titular del Poder Ejecutivo local para su veto o publicación, y tampoco fueron publicadas de forma inmediata en el Periódico Oficial del Gobierno de Oaxaca después de que el titular del Poder Ejecutivo local enviara el proyecto para su publicación, tal como lo disponen las normas que regulan el procedimiento legislativo del Estado de Oaxaca.

Al respecto, la parte quejosa señala que conforme a los artículos 53, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;³ 43, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;⁴ y 73 del Reglamento de dicha

² Demanda de amparo, fojas 10 – 13.

³ **Artículo 53.-** En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes: [...]

V. Los proyectos de leyes o decretos devueltos por el Ejecutivo con observaciones serán nuevamente discutidos. Si se aprueban tales observaciones, el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación. Si el Legislativo insistiere en su proyecto original, este quedará firme y el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación.

⁴ **Artículo 43.** De forma indistinta, las Secretarías de la Mesa Directiva tendrán las atribuciones y obligaciones siguientes: [...]

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Ley, una vez que el Poder Legislativo aprueba un proyecto de decreto o ley, debe de enviar inmediatamente el proyecto al titular del Poder Ejecutivo local para su veto o publicación y, en caso de que se opte por la publicación, ésta también debe ser inmediata.

En ese sentido, la parte quejosa señala que el proyecto de decreto fue enviado “con bastantes días con posterioridad”⁵ al titular del Poder Ejecutivo local, y además fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 22 de junio de 2019, siendo que el titular del Poder Ejecutivo envió dicho proyecto para su publicación el 21 de mayo de 2019. A juicio de la parte quejosa, la prolongación de ambos plazos vulnera los principios del debido proceso, legalidad y equidad en la deliberación parlamentaria.

- **Segundo concepto de violación. Violación al principio “quien contamina paga” conforme al derecho al medio ambiente sano y su garantía como obligación del Estado.**⁶

La parte quejosa argumentó que el artículo 99 de la Ley de Residuos Sólidos local al prohibir la venta, obsequio o entrega de bolsas de plástico virgen,⁷ no observa el principio de “quien contamina paga”, como vertiente del derecho al medio ambiente sano, el cual conlleva implícitamente una responsabilidad compartida para la preservación y restauración del medio ambiente que corresponde al sector público, el sector privado y el consumidor final. En el caso en concreto, el legislador local únicamente prevé sanciones para el sector privado que produzca bolsas de plástico virgen, sin considerar que dicha producción no es la que genera contaminación al ambiente, sino el destino final de las bolsas.

Al respecto, la parte quejosa señala que, como fabricante de bolsas de plástico virgen, además de cumplir con la normativa ambiental aplicable, también cuenta con diversos programas internos a favor de la ecología, por lo que la parte quejosa enfatiza en que la

XIX. Verificar que los decretos y acuerdos remitidos por la Legislatura al Ejecutivo del Estado para efectos de su sanción, promulgación y publicación en el Periódico Oficial, sean atendidos de conformidad con lo dispuesto por la Ley. Las secretarías deberán notificar a la Presidencia de la Mesa Directiva, las observaciones emitidas por el Ejecutivo del Estado respecto a un decreto, para que éste, a su vez informe oportunamente al Pleno, así como la ausencia de publicación de un decreto una vez concluido el plazo legal para la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo; [...]

⁵ Demanda de amparo, foja 12.

⁶ Demanda de amparo, fojas 13 – 19.

⁷ Bolsas elaboradas únicamente con materiales plásticos no reciclados.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

contaminación generada por las bolsas de plástico recae en el manejo inadecuado al momento de desechar este producto por parte del consumidor final, así como la falta de condiciones necesarias para generar educación respecto del tratamiento que debe de tener este desecho, siendo una obligación que debe asumir el Estado para garantizar el derecho al medio ambiente sano.

Por otra parte, si bien la parte quejosa advierte que el mismo artículo reclamado, en su párrafo segundo, prevé como excepción para producir bolsas de plástico que éstas se fabriquen con un porcentaje mínimo del 30% de material reciclado y que dicha fabricación se realice con los materiales y procesos establecidos en la norma NMX-E-267 0, también es cierto que, según lo sostiene la quejosa, las bolsas elaboradas con materiales reciclados no son aptas para el traslado y resguardo de alimentos, debido a que el plástico recolectado puede estar contaminado con diversos agentes químicos que impiden su uso —sin que hasta el momento exista un proceso adecuado de elaboración de bolsas de plástico reciclado que resulte óptimo para el manejo de alimentos.

- **Tercer concepto de violación. Violación de los derechos igualdad y libertad de comercio.**⁸

La parte quejosa también argumentó que el artículo **99**, al prohibir la producción, venta y obsequio de bolsas de plástico virgen, vulnera el principio de igualdad toda vez que genera una medida arbitraria que afecta solo a los productores de bolsas que emplean plástico virgen, lo que implica una ventaja excesiva e indebida a otros productores de materiales plásticos cuyo proceso genera mayores daños ambientales —tal es el caso de las bolsas con barnizados o laminados—, o de bolsas fabricadas con materiales diferentes al plástico que también generan mayor contaminación debido a los diversos materiales que se emplean para su creación.

Por otra parte, la parte quejosa señala que el artículo **99** podría generar una venta clandestina de bolsas de plástico virgen, pues debido a su utilidad en la sociedad en general se han vuelto imprescindibles, o en su caso, podría fomentar el uso de alternativas que pueden ser más dañinas para el ambiente como es el caso, según lo señala la quejosa, de desechables ecológicos que no se degradan en su totalidad o el uso de papel cuya producción genera deforestación. Así, la parte quejosa

⁸ Demanda de amparo, fojas 20 – 37.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

sostiene que la norma es ineficaz y regresiva para el derecho de libertad de comercio e igualdad, pues al intentar preservar y evitar daños al medio ambiente, dicha medida puede ocasionar lo contrario.

Finalmente, la parte quejosa considera que la medida adoptada por el legislador es desproporcional, porque restringe abruptamente la actividad por la que se constituyó la quejosa como persona moral y además, genera desempleo para las personas físicas que trabajan en ella. Así, la norma reclamada restringe la libertad comercial y la libertad patrimonial sin que exista una justificación real de que la prohibición de producir, vender u obsequiar bolsas de plástico virgen, pueda generar menor daño ambiental.

- **Conceptos de violación cuarto y quinto. Violación del principio de legalidad y certeza jurídica con relación a la normativa para producir bolsas plásticas.**⁹

La parte quejosa argumenta que los artículos **68** y **99**, segundo párrafo de la Ley de Residuos Sólidos local, generan incertidumbre e inseguridad jurídica toda vez que contiene porciones normativas que utilizan términos indefinidos sobre la actividad que desarrolla como persona moral.

En específico, la parte quejosa señala que el artículo **68**, al disponer que las dependencias, entidades y órganos autónomos, al adquirir bienes deberán de optar por productos “amigables con el ambiente”, no le permite tener certeza a la parte quejosa sobre los productos que puede comercializar con dichas entidades públicas. En efecto, toda vez que no existe una definición de lo que debe entenderse por “amigables con el ambiente”, queda al arbitrio de la autoridad deducir que productos entran en tal categoría, sin ningún parámetro que limite la discrecionalidad de las autoridades.¹⁰

Por otro lado, la parte quejosa argumenta que el artículo **99**, párrafo segundo, al establecer dos condiciones para permitir la producción de bolsas de plástico: **i)** que se fabriquen con un porcentaje mínimo del 30% de materiales reciclados; y **ii)** que se fabriquen utilizando los materiales y procesos que permitan su ágil degradación acorde a la norma NMX-E-267 0. Con todo, la norma señalada por el artículo reclamado no establece que tipo de materiales deben emplearse y

⁹ Demanda de amparo, fojas 38 – 49.

¹⁰ Demanda de amparo, fojas 41 – 44.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

tampoco especifica los procesos, sino que establece dos métodos de prueba para determinar el contenido biobasado en resinas y productos plásticos. Así, se genera incertidumbre sobre los materiales y procesos que deben seguirse para que la producción de bolsas plásticas atienda lo establecido en dicho artículo.¹¹

4. **Trámite del juicio de amparo indirecto.** El 2 de agosto de 2019, el Juez Tercero de Distrito del Estado de Oaxaca, registró el asunto bajo el número de expediente ***** y admitió a trámite la demanda.
5. **Informe de la autoridad responsable.** Por su parte, el Congreso del Estado de Oaxaca señaló en su informe justificado que el Decreto No. 629 —que reformó y adicionó diversas normas a la Ley de Residuos Sólidos local—, fue emitido como parte de la responsabilidad que tienen las autoridades públicas para salvaguardar el medio ambiente como elemento fundamental para garantizar los derechos a la vida, la salud y a disfrutar de un medio ambiente sano de todas las personas.¹² También, precisó que existe una responsabilidad solidaria de la ciudadanía para la preservación y restauración del medio ambiente, pues se requiere de la participación activa de todas las personas para garantizar los derechos anteriormente señalados.¹³
6. **Sentencia del juicio de amparo indirecto.** El 29 de mayo de 2020, una vez concluido el trámite procesal respectivo, el Juez de Distrito dictó sentencia definitiva mediante la que **sobreseyó** el juicio de amparo indirecto, ya que consideró que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, y 107, fracción I de la Ley de Amparo,¹⁴ relativa a

¹¹ Demanda de amparo, fojas 38 – 41.

¹² Informe de la autoridad responsable, foja 8.

¹³ Informe de la autoridad responsable foja 9.

¹⁴ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso;

[...]

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

la falta de interés legítimo de la parte quejosa para promover el juicio de amparo.

7. Al respecto, el Juez de Distrito consideró que la parte quejosa no se encontraba en los supuestos señalados en los artículos cuya inconstitucionalidad se reclama, pues no comprobó fehacientemente que se dedica a vender, comercializar, distribuir, obsequiar o emplear bolsas de plástico elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados, como lo señalan las normas reclamadas. A juicio del Juez de Distrito, el instrumento notarial que contiene el acta constitutiva de la persona moral quejosa, a pesar de señalar que su objeto es la transformación de toda clase de plásticos, su compraventa y comercialización, no fue suficiente para acreditar su actividad.
8. **Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia de amparo, mediante escrito presentado el 7 de septiembre del 2020, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. Dentro de su escrito, la recurrente expuso como único agravio que el Juez de Distrito vulneró el principio de exhaustividad de las sentencias, porque teniendo diversas pruebas para acreditar el interés legítimo de la recurrente —tales como el instrumento notarial que contiene el acta constitutiva de la persona moral, la constancia de situación fiscal generada vía electrónica por el SAT, la constancia de cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social generada vía electrónica por el IMSS y la prueba de inspección judicial—, no argumentó la falta de idoneidad de las mismas para acreditar dicho interés.
9. **Trámite ante el Tribunal Colegiado.** El recurso de revisión antes mencionado fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Decimotercer Circuito, el cual, mediante acuerdo de 15 de junio de 2021 formó el expediente ***** y admitió a trámite el recurso de revisión.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

10. Mediante resolución de 11 de marzo del 2022, el Tribunal Colegiado resolvió que la recurrente sí acreditó un interés legítimo para reclamar la inconstitucionalidad de los artículos **68**, párrafo segundo, **99**, y **107** fracción I de la Ley de Residuos Sólidos local, pues las pruebas presentadas por la recurrente acreditan su actividad de producción y venta de productos de material plástico, así como por el hecho notorio que se desprende de las páginas electrónicas mediante las cuales la recurrente anuncia sus productos.¹⁵
11. Asimismo, el Tribunal Colegiado advirtió que, si bien la parte quejosa y recurrente no formuló concepto de violación en contra del artículo **107**, fracción I de la Ley de Residuos Sólidos local, lo cierto es que dicho precepto forma parte de una **unidad normativa** conformada por el resto de los artículos impugnados, de modo que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de uno de ellos afectaría a los demás en su sentido, alcance y aplicación.
12. Por otra parte, el Tribunal Colegiado revocó la resolución recurrida e indicó que carecía de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de las normas generales reclamadas, al tratarse de un asunto que implica fijar el alcance del derecho humano a un ambiente sano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, por lo que se actualiza la competencia originaria de este Alto Tribunal para conocer del presente asunto. En consecuencia, el Tribunal dejó a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y ordenó remitir los autos a este Alto Tribunal.
13. **Trámite ante la Suprema Corte.** En atención a lo anterior, mediante auto de 30 de marzo de 2022, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió su competencia originaria para conocer del presente amparo en revisión, resguardándose el asunto con el número de expediente 128/2022 y

¹⁵ El Tribunal Colegiado cita diversos enlaces electrónicos en su resolución, como puede advertirse en las fojas 20 a 24 de la misma.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

turnándose a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para su estudio. Posteriormente, por auto de 16 de mayo de 2022, la Primera Sala de esta Suprema Corte se avocó al conocimiento del presente amparo en revisión, y se enviaron los autos a la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para la elaboración del proyecto respectivo.

14. Con todo, debido a que el 2 de enero de 2023, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández fue electa Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por auto de 5 de enero de 2023, el asunto fue returnado a la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

I. COMPETENCIA

15. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo de la Constitución General;¹⁶ 80 bis, 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo;¹⁷ 21, fracción II de

¹⁶ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

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

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten. [...]

¹⁷ **Artículo 80 Bis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio o a petición fundada del tribunal colegiado que conozca del asunto, de la persona titular de la Fiscalía General de la República, del Ministerio Público de la Federación que sea parte, o de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la o del titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, podrá atraer cualquiera de los recursos a los que se refiere esta Ley cuando su interés y trascendencia lo ameriten.

Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

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

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁸ así como los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023 emitido el 26 de enero de 2023.¹⁹

16. Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto en materia administrativa dictada por un Juez de Distrito, respecto de la cual la Suprema Corte de Justicia de Nación determinó asumir su competencia originaria. En ese sentido, al no configurar un interés excepcional para que conozca el Pleno, corresponde conocer a esta Primera Sala conforme a su especialidad.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

17. Esta Primera Sala no se ocupará del estudio de estas cuestiones procesales, al haber sido abordadas por el Tribunal Colegiado de Circuito que previno del asunto.

III. PROCEDENCIA

18. Como se adelantó, la parte quejosa promovió un juicio de amparo indirecto en contra de los artículos **68**, segundo párrafo; **99** y **107**, fracción **I**, de la Ley de Residuos Sólidos local²⁰ —que establecen prohibiciones a la distribución

subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine.

¹⁸ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: [...]

II. De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hubiera ejercido la facultad de atracción, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

¹⁹ **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente: La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

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

²⁰ **Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca**

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

de bolsas de plástico elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados—, pues consideró que violan sus derechos a la libertad de comercio, igualdad, legalidad y certeza jurídica; y además, vulneran en su perjuicio el principio de “quien contamina paga” que se desprende del derecho humano al medio ambiente sano.

19. La Jueza de Distrito que conoció del asunto **sobreseyó** el juicio porque consideró que la recurrente no acreditó un interés legítimo para cuestionar la constitucionalidad de los artículos reclamados.
20. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, en el que señaló haber ofrecido diversas pruebas en su demanda de amparo para acreditar que se dedica a la producción, distribución y comercialización de bolsas elaboradas con plásticos no reciclados.
21. Al respecto, el Tribunal Colegiado que conoció del recurso sostuvo que la recurrente sí acreditaba un interés legítimo, pues conforme a las pruebas presentadas y con información obtenida por el propio Tribunal en diversas páginas de internet,²¹ se desprendería que la parte quejosa y recurrente se

Artículo 68. Las dependencias y entidades de los Gobiernos estatal y municipales, así como los órganos autónomos, establecerán en sus oficinas y dependencias sistemas de manejo ambiental, los cuales tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos sólidos urbanos, su manejo responsable y su reutilización y reciclaje.

En sus procesos de adquisiciones de bienes y servicios, dichas dependencias, entidades y órganos autónomos optarán por **productos amigables con el ambiente**. La Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable vigilará el cumplimiento de ello.

Artículo 99. Para la protección del Estado y sus habitantes queda prohibido el obsequio, venta o entrega al consumidor final de bolsas de plástico y uso de popotes que sean elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados, en supermercados, tiendas de autoservicio o conveniencia, mercados, comercios de giros diversos y en general cualquier tipo de unidad comercial.

Quedan exentas de la restricción del párrafo anterior aquellas bolsas que hayan sido producidas incorporando un porcentaje mínimo de treinta por ciento (30%) de material reciclado y que la fabricación de dichas bolsas de plástico sea con materiales y procesos de tecnología que permitan su ágil degradación acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan.

Artículo 107. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

I. Realizar cualquiera de las conductas prohibidas enunciadas en los artículos 68 Bis, 92, 98 y 99, o incumplir lo previsto en el artículo 68 de esta Ley;

²¹ El Tribunal Colegiado cita diversos enlaces electrónicos en su resolución, como puede advertirse en las fojas 20 a 24 de la misma.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

dedica a la **producción** y **venta** de bolsas elaboradas de material plástico —incluyendo polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados—, por lo que el contenido de los artículos reclamados le ocasionan un agravio personal y directo al **extinguir el derecho a comercializar sus productos en la forma en que lo hacía anteriormente**, pues —a juicio del Tribunal Colegiado— la parte quejosa está obligada a observar sin condición alguna la prohibición de vender, distribuir o comercializar bolsas plásticas de un solo uso **en el Estado de Oaxaca**.²²

22. Por otra parte, el Tribunal Colegiado sostuvo que carecía de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos normativos impugnados, toda vez que consideró que su análisis implica fijar el alcance del derecho humano al medio ambiente sano, que conforme al inciso B) del punto Cuarto, del Acuerdo General 5/2013, dicho análisis corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
23. En consecuencia, contrario a lo que sostuvo el Juez de Distrito, y tal como lo sostuvo el Tribunal Colegiado con sustento en el inciso B) del punto Cuarto, del Acuerdo General 1/2023, publicado el veintiséis de enero de dos mil veintitrés (documento que sustituye al Acuerdo General 5/2013), el presente asunto es **procedente**.
24. Ahora bien, esta Primera Sala advierte que el segundo párrafo del artículo **68** de la Ley de Residuos Sólidos local —reclamado por la parte quejosa en la porción normativa “productos amigables con el ambiente”—, fue reformado mediante Decreto No. 2411, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el cinco de junio de dos mil veintiuno. Sin embargo, la porción normativa reclamada se mantiene en los mismos términos que al momento en que se presentó la demanda de amparo, por lo que dicha reforma no afecta la procedencia.²³

²² Resolución del Tribunal Colegiado, foja 25.

²³ Tesis 2a./J. 6/2013 (10a.), de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. SE ACTUALIZA**

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Texto vigente al momento de ser reclamado por la parte quejosa	Texto reformado mediante Decreto No. 2411
<p>Artículo 68. Las dependencias y entidades de los Gobiernos estatal y municipales, así como los órganos autónomos, establecerán en sus oficinas y dependencias sistemas de manejo ambiental, los cuales tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos sólidos urbanos, su manejo responsable y su reutilización y reciclaje.</p> <p>En sus procesos de adquisiciones de bienes y servicios, dichas dependencias, entidades y órganos autónomos optarán por productos amigables con el ambiente. La Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable vigilará el cumplimiento de ello.</p>	<p>Artículo 68. Las dependencias y entidades de los Gobiernos estatal y municipales, así como los órganos autónomos, establecerán en sus oficinas y dependencias sistemas de manejo ambiental, los cuales tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos sólidos urbanos, su manejo responsable y su reutilización y reciclaje.</p> <p>En sus procesos de adquisiciones de bienes y servicios, dichas dependencias, entidades y órganos autónomos optarán por productos amigables con el ambiente, elaborados preferentemente por artesanas y artesanos, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y empresas locales. La Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable vigilará el cumplimiento de ello.</p> <p>[...]</p>

25. Por otra parte, esta Primera Sala no ignora que mediante la **Declaratoria General de Inconstitucionalidad 8/2022**,²⁴ el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de las fracciones **XI** y **XII** del artículo **98** de la Ley de Residuos Sólidos local²⁵ —ambas contenidas en el Decreto que se reclama en el presente asunto—, en las que se establecía la prohibición de vender, distribuir o emplear envases de tereftalato de polietileno (PET) y poliestireno

ESTA CAUSA SI DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA COMO AUTOAPLICATIVA UNA LEY, ÉSTA ES REFORMADA O DEROGADA.

Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 2, página 1107. Registro: 2003285.

²⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 14 de agosto de 2023, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayan, con voto en contra de Ministra Presidenta Piña Hernández.

²⁵ **Artículo 98.** Queda prohibido:

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

expandido (unicel). Dicha declaratoria derivó de los **amparos en revisión 173/2022²⁶ y 230/2022,²⁷** en los que la Segunda Sala determinó que asistía la razón a las partes quejas en tanto que alegaban que ambas fracciones invadían la competencia de la Federación para emitir normas respecto de los residuos sólidos de manejo especial —como los son el PET y el uncel—, conforme a la Constitución General, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

26. Con todo, ya que la parte quejosa **no impugnó ninguna de las fracciones declaradas inconstitucionales por la Segunda Sala y por el Tribunal Pleno, y tampoco alegó en ninguno de sus conceptos de violación la invasión de esferas competenciales**, dicha declaratoria no afecta ni incide en el estudio del presente asunto.
27. En todo caso, y a mayor abundamiento, esta Primera Sala observa que el análisis efectuado en los amparos en revisión emitidos por la Segunda Sala se acotó *exclusivamente* a la prohibición de tereftalato de polietileno (PET) y el poliestireno expandido (unicel)²⁸ —**materiales distintos a los regulados en las disposiciones que aquí se impugnan**— por lo cual dicho estudio no resulta trasladable en automático a la prohibición impugnada en este asunto (la distribución de bolsas de plástico virgen elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados). En tal sentido, es evidente que cualquier pronunciamiento sobre las facultades del Congreso de Oaxaca para prohibir la distribución de bolsas de plástico requeriría *necesariamente* de un estudio propio que, a falta de conceptos de violación y

²⁶ Resuelto en sesión de Segunda Sala de 17 agosto de 2022, por unanimidad de cuatro votos de los ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente) y la ministra Yasmin Esquivel Mossa.

²⁷ Resuelto en sesión de Segunda Sala de 17 agosto de 2022, por unanimidad de cuatro votos de los ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y la ministra Yasmin Esquivel Mossa (ponente).

²⁸ Véanse: **Amparo en Revisión 173/2022**, párrafos 24, 44, y 92; y **Amparo en Revisión 230/2022**, párrafos 2, 26 y 28.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

al tratarse de un asunto de estricto derecho, desbordaría la litis del presente medio de impugnación.

IV. ESTUDIO DE FONDO

28. Como se desprende de las constancias en autos, *****, parte quejosa y recurrente, planteó en su demanda de amparo la inconstitucionalidad del Decreto No. 629, en específico los artículos **68**, segundo párrafo, **99** y **107**, fracción **I**, de la Ley de Residuos Sólidos local,²⁹ pues —a su juicio— resultan violatorios de los derechos a la libertad comercio, igualdad y seguridad jurídica, y vulneran en su perjuicio el principio “quien contamina paga”.
29. En su **informe justificado**, el Congreso del Estado de Oaxaca señaló que el Decreto reclamado por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Ley de Residuos Sólidos local, se emitió como parte de la responsabilidad que tienen las autoridades públicas para salvaguardar el medio ambiente como elemento fundamental para garantizar los derechos a la vida, la salud y a disfrutar de un medio ambiente sano de todas las personas.³⁰

²⁹ **Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca**

Artículo 68. Las dependencias y entidades de los Gobiernos estatal y municipales, así como los órganos autónomos, establecerán en sus oficinas y dependencias sistemas de manejo ambiental, los cuales tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos sólidos urbanos, su manejo responsable y su reutilización y reciclaje.

En sus procesos de adquisiciones de bienes y servicios, dichas dependencias, entidades y órganos autónomos optarán por **productos amigables con el ambiente**. La Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable vigilará el cumplimiento de ello.

Artículo 99. Para la protección del Estado y sus habitantes queda prohibido el obsequio, venta o entrega al consumidor final de bolsas de plástico y uso de popotes que sean elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados, en supermercados, tiendas de autoservicio o conveniencia, mercados, comercios de giros diversos y en general cualquier tipo de unidad comercial.

Quedan exentas de la restricción del párrafo anterior aquellas bolsas que hayan sido producidas incorporando un porcentaje mínimo de treinta por ciento (30%) de material reciclado y que la fabricación de dichas bolsas de plástico sea con materiales y procesos de tecnología que permitan su ágil degradación acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan.

Artículo 107. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

I. Realizar cualquiera de las conductas prohibidas enunciadas en los artículos 68 Bis, 92, 98 y 99, o incumplir lo previsto en el artículo 68 de esta Ley;

³⁰ Informe de la autoridad responsable, foja 8.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

30. Como se reseñó, el Juez de Distrito **sobreseyó** el juicio de amparo indirecto, pues consideró que la parte quejosa no acreditó tener interés legítimo para combatir las normas reclamadas al no comprobar que se dedicaba a vender, comercializar, distribuir, obsequiar o emplear bolsas elaboradas únicamente con plástico no reciclado. La parte quejosa interpuso recurso de revisión en el que alegó fundamentalmente que el Juez de Distrito no argumentó la falta de idoneidad de las pruebas presentadas junto con la demanda de amparo, mediante las que acreditaban dicho interés, **por lo que debieron haberse estudiado sus conceptos de violación.**
31. El Tribunal Colegiado **levantó el sobreseimiento** al considerar que la parte quejosa sí acreditó su interés legítimo, pues quedó demostrado que aquella se dedica a la producción, venta y comercialización de los productos regulados —cuando menos— en el estado de Oaxaca. En consecuencia, dicho órgano colegiado reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sin entrar al estudio de los conceptos de violación.
32. En consecuencia, al haberse levantado el sobreseimiento para conocer de la demanda de amparo, **la materia de estudio del presente recurso de revisión se centra en determinar si son fundados los conceptos de violación** planteados por la quejosa, en los que señaló, fundamentalmente, tres cuestiones:
- a) El Decreto reclamado tuvo vicios durante el procedimiento legislativo que le dio origen.
 - b) Los artículos **99** y **107**, fracción **I**, al prohibir y sancionar la producción de bolsas de plástico virgen,³¹ violan su derecho a la libertad de comercio, toda vez que le impiden desarrollar una de las actividades productivas por las que está constituida, lo que a su vez comporta: **i)** la aplicación en su *perjuicio* del principio “quien contamina paga”, pues a su juicio únicamente se responsabiliza a los fabricantes de bolsas de plástico por la contaminación ambiental derivada de éstas; y **ii)** una

³¹ Bolsas elaboradas únicamente con materiales plásticos no reciclados.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

violación a su derecho a la igualdad, respecto de otros fabricantes de productos plásticos;

c) Las porciones normativas “productos amigables con el ambiente”, del artículo 68, segundo párrafo, y “acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan” del artículo 99, segundo párrafo, violan sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica, toda vez que, por una parte, le impiden tener certeza sobre cuáles productos deben de considerarse como amigables con el ambiente; y por otro lado, contrario a lo que establece el artículo 99, la norma mexicana no establece materiales ni procesos para la elaboración de bolsas plásticas.

33. En tal sentido, la parte quejosa —al dedicarse a la producción y venta de bolsas elaboradas con plástico no reciclado— solicita le sea concedido el amparo para efecto de que los artículos reclamados se le inapliquen.

34. Pues bien, de manera preliminar, cabe precisar que resulta **inoperante** el primer concepto de violación señalado por la parte quejosa, en el que alega la existencia de vicios en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto reclamado. Ello es así, ya que las irregularidades planteadas —el tiempo que el Congreso local tardó en enviar el proyecto de decreto al Ejecutivo local, así como el tiempo que se tardó en publicar el proyecto de decreto una vez aprobado por este último—, no inciden en la esfera jurídica de la parte quejosa ni trastocan algún derecho fundamental del cual sea titular.

35. En efecto, la parte quejosa señaló que las irregularidades del procedimiento legislativo que dieron origen al decreto reclamado trastocaron el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, contraviniendo a su vez los principios del debido proceso y de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General. En ese sentido, esta Primera Sala comparte el criterio que ha adoptado la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,³² relativo a que el principio de equidad en la deliberación

³² **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO.** Si bien es factible impugnar una ley o decreto

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

parlamentaria tutela únicamente a los grupos parlamentarios para que ejerzan su derecho a participar en condiciones de igualdad y libertad durante la discusión o aprobación de una ley. Por ello, el primer concepto de violación alegado por la quejosa en su demanda de amparo es **inoperante**.

36. Ahora bien, por lo que respecta al resto de los conceptos de violación alegados por la parte quejosa y recurrente, esta Primera Sala desarrollará el estudio de fondo conforme al siguiente orden metodológico: **(A)** primero se analizará si los artículos **99** y **107**, fracción **I**, de la Ley de Residuos Sólidos local vulneran: **(a)** la libertad de comercio, y **(b)** el derecho de igualdad. **(B)** En segundo lugar se examinará si las porciones normativas “*productos amigables con el ambiente*” y “*acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan*”, contenidas en el artículo **68**, segundo párrafo y **99**, segundo párrafo de la Ley de Residuos Sólidos local, respectivamente, vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica.

* * *

A. Estudio de los artículos 99 y 107, fracción I, de la Ley de Residuos Sólidos local

por contravenir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades que la normativa secundaria correspondiente prevé, lo cierto es que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agraviada, los vicios que se expongan contra ese proceso deben repercutir en un derecho que tutele al quejoso o que tenga alguna afectación en su esfera de derechos -directa o indirectamente-, toda vez que sólo así el estudio respectivo y una eventual sentencia protectora podrán justificarse. Ahora, tratándose del procedimiento de urgente y obvia resolución -que implica la dispensa de trámites en la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto-, sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. En ese tenor, como ese principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios, es evidente que al reclamarse leyes o decretos, las eventuales irregularidades en ese procedimiento no tienen un impacto que pueda redundar en los derechos al debido proceso y de legalidad reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por ende, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

37. La parte quejosa señala que los artículos **99** y **107**, fracción I de la Ley de Residuos Sólidos local,³³ al prohibir y sancionar la distribución de bolsas elaboradas en su totalidad con materiales plásticos no reciclados, le impiden llevar a cabo una de las actividades productivas por las que está constituida como persona moral, vulnerando **su la libertad de comercio y su derecho de igualdad**, respecto de otros fabricantes de productos plásticos, lo que además conlleva la aplicación en su perjuicio del **principio de “quien contamina paga”**, pues responsabiliza únicamente a los productores de bolsas de plástico virgen por la contaminación que éstas generan al desecharse.
38. Esta Primera Sala estima que tales conceptos de violación son **infundados**.
39. A continuación, se precisará *en primer lugar* por qué la medida no vulnera la libertad de comercio; y en *segundo lugar* se explicará por qué no afectan su derecho de igualdad y por qué tampoco vulnera en su perjuicio el principio “contaminador-pagador”.

a. La medida no vulnera la libertad de comercio

40. De acuerdo con múltiples precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el test de proporcionalidad es una herramienta argumentativa útil para determinar si una norma que incide en un derecho fundamental es

³³ **Artículo 99.** Para la protección del Estado y sus habitantes queda prohibido el obsequio, venta o entrega al consumidor final de bolsas de plástico y uso de popotes que sean elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados, en supermercados, tiendas de autoservicio o conveniencia, mercados, comercios de giros diversos y en general cualquier tipo de unidad comercial.

Quedan exentas de la restricción del párrafo anterior aquellas bolsas que hayan sido producidas incorporando un porcentaje mínimo de treinta por ciento (30%) de material reciclado y que la fabricación de dichas bolsas de plástico sea con materiales y procesos de tecnología que permitan su ágil degradación acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan.

Artículo 107. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

I. Realizar cualquiera de las conductas prohibidas enunciadas en los artículos 68 Bis, 92, 98 y 99, o incumplir lo previsto en el artículo 68 de esta Ley;

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

constitucionalmente válida.³⁴ Dicha herramienta comprende dos etapas. En primer lugar, se debe determinar si la medida interfiere *prima facie* con el contenido del derecho fundamental en cuestión. En segundo lugar, se debe evaluar si la medida tiene un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

41. Así, para determinar si la medida impugnada interfiere *prima facie* con la libertad del comercio, es preciso desarrollar por un lado el contenido y alcance de este derecho, y por el otro lado interpretar los preceptos impugnados a fin de precisar sus alcances.

Contenido y alcance de la libertad de comercio

42. La Constitución General reconoce textualmente la libertad de comercio en el primer párrafo del artículo 5°:

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

[...]

43. Ahora bien, la libertad de comercio ha sido ampliamente interpretada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes.
44. En ese sentido, esta Primera Sala ha sostenido que el artículo 5 constitucional prevé un derecho de libertad de las personas —sean físicas o morales³⁵— para

³⁴ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) De rubro: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915. Registro: 2013156.

³⁵ Ver tesis: P./J. 1/2015 (10a.): **PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES.** El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.³⁶

45. Por otra parte, esta Primera Sala, siguiendo lo sostenido por el Tribunal Pleno,³⁷ ha determinado que —como cualquier otro derecho— el derecho a la libertad de comercio reconocido en el primer párrafo del artículo 5° no es absoluto, irrestricto e ilimitado.

en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

³⁶ **Amparo Directo en Revisión 3471/2018**, resuelto en sesión de 31 de octubre de 2018, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, foja 32.

Amparo Directo en Revisión 6612/2017, resuelto en sesión de 23 de mayo de 2018, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

³⁷ Tesis P./J. 28/99, de rubro: **LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**. La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

46. Pues bien, como quedó acreditado en el juicio de amparo, la parte quejosa es una empresa que se dedica fundamentalmente a la fabricación y venta de productos plásticos con fines de comercio local,³⁸ entre ellos bolsas elaboradas con polietileno (un tipo de plástico). Al respecto, **esta Primera Sala reconoce que dicha actividad se encuentra cubierta al menos *prima facie* por la libertad de comercio.**

Medida impugnada

47. En la parte que interesa a la luz de los conceptos de violación, las disposiciones impugnadas tienen el siguiente contenido:

Artículo 99. Para la protección del Estado y sus habitantes queda prohibido el obsequio, venta o entrega al consumidor final de bolsas de plástico y uso de popotes que sean elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados, en supermercados, tiendas de autoservicio o conveniencia, mercados, comercios de giros diversos y en general cualquier tipo de unidad comercial.

Quedan exentas de la restricción del párrafo anterior aquellas bolsas que hayan sido producidas incorporando un porcentaje mínimo de treinta por ciento (30%) de material reciclado y que la fabricación de dichas bolsas de plástico sea con materiales y procesos de tecnología que permitan su ágil degradación acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan.

Artículo 107. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

I. Realizar cualquiera de las conductas prohibidas enunciadas en los artículos 68 Bis, 92, 98 y 99, o incumplir lo previsto en el artículo 68 de esta Ley;

[...]

³⁸ Véase: Resolución del Tribunal Colegiado de conocimiento, foja 25; en la que se consideró que la parte quejosa tenía un interés legítimo para combatir el decreto impugnado porque se trata de un sujeto obligado a observar la prohibición de vender, distribuir o comercializar bolsas de un solo uso en el Estado de Oaxaca.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

48. Como se observa, la medida efectivamente impugnada es la prohibición de entregar, vender y obsequiar en supermercados, tiendas de autoservicio o conveniencia, mercados, comercios de giros diversos y en general cualquier tipo de unidad comercial, bolsas que no estén compuestas por al menos 30% de material reciclado y que, además, sean de ágil degradación. Por su parte, el artículo 107 califica como infracción la comisión de las conductas prohibidas.
49. En consecuencia, puede afirmarse que la medida tiene al menos dos propósitos: limitar la distribución de bolsas de plástico puro en el mercado local;³⁹ y segundo, incentivar la fabricación de bolsas menos contaminantes, por ser producidas con materiales reciclados y de ágil degradación.⁴⁰ Es importante subrayar que la medida no se impone directamente sobre el proceso de producción, sino sobre la distribución del producto. Con todo, la medida prohíbe cualquier forma de distribución de bolsas (entrega, venta, obsequio) que no cumpla con estos criterios, a través de “cualquier tipo de unidad comercial”, con lo cual indudablemente incide en el proceso de producción, pues en la práctica vuelve obsoleta su fabricación en el mercado local.
50. Pues bien, como se indicó previamente, es un hecho probado en el juicio de amparo que la actividad empresarial de la parte quejosa cubre la fabricación y venta de productos plásticos con fines de comercio en Oaxaca, entre ellos bolsas elaboradas con plástico puro. En tal sentido, **la entrada en vigor de esta prohibición incide *prima facie* sobre su libertad de comercio**, ya que impide que desarrolle su actividad productiva en el mercado local como lo hacía previamente.
51. Efectivamente, en términos prácticos, a partir de la entrada en vigor de la norma ninguna de las bolsas de plástico puro que produzca la parte quejosa podrá ser vendida, obsequiada o entregada legalmente al consumidor final a

³⁹ Exposición de motivos presentada por las diputadas del Partido Verde integrantes el Congreso de Oaxaca, pág. 12.

⁴⁰ *Ibidem*, págs. 12 y 13.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

través de “supermercados, tiendas de autoservicio o conveniencia, mercados, comercios de giros diversos y en general cualquier tipo de unidad comercial”.

52. Con todo, ello no es suficiente para considerar que la medida adoptada por el Congreso local es inconstitucional, pues los derechos no son absolutos, sino que pueden ser legítimamente interferidos a efecto de avanzar algún fin, derecho o principio constitucional, siempre que dicha interferencia resulte justificada a partir del test de proporcionalidad.
53. Por lo tanto, en segundo lugar la medida impugnada debe superar las cuatro gradas del test de proporcionalidad, que suponen resolver las siguientes cuestiones: **(1)** determinar si la medida legislativa persigue un fin constitucionalmente válido; **(2)** establecer si la medida resulta idónea para satisfacer en algún grado su propósito constitucional; **(3)** determinar si existen medidas alternativas idóneas para lograr dicho fin con la misma eficacia, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y **(4)** establecer si el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.
54. Solo si la medida legislativa supera las cuatro etapas, entonces será constitucional.⁴¹

Test de proporcionalidad

1. Finalidad constitucionalmente válida

⁴¹ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) De rubro: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915. Registro: 2013156.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

55. La primera etapa del test de proporcionalidad requiere identificar los fines que persigue el legislador con esta medida, para estar en posibilidad de determinar si son válidos constitucionalmente.⁴²
56. Esta Primera Sala considera que el artículo cuya constitucionalidad se impugna **sí persigue un fin constitucionalmente válido**, pues tal como lo dispone la exposición de motivos del Decreto impugnado⁴³, y como lo reiteró el Congreso local en su informe justificado⁴⁴, la medida busca proteger el medio ambiente sano a través de la disminución de residuos plásticos en el medio natural.
57. El derecho a un medio ambiente sano está reconocido en el párrafo quinto del artículo 4 de la Constitución General,⁴⁵ así como en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador;⁴⁶ en el artículo 1 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)⁴⁷; en el principio 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio

⁴² Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.) de rubro: **PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902. Registro: 2013143.

⁴³ Exposición de motivos presentada por las diputadas del Partido Verde integrantes el Congreso de Oaxaca, pág. 8.

⁴⁴ Informe Justificado del Congreso del Estado de Oaxaca, págs. 4 a 6.

⁴⁵ **CPEUM**

Artículo 4. [...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

⁴⁶ **Artículo 11.** Derecho a un medio ambiente sano.

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

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

⁴⁷ **Artículo 1. Objetivo**

El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Ambiente de 1972;⁴⁸ y los principios 1 y 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.⁴⁹

58. Esta Primera Sala, al igual que diversos organismos internacionales,⁵⁰ ha sostenido que el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano debe entenderse a partir de la convivencia entre el ser humano y el medio natural —entendido como el ecosistema y los recursos naturales— del cual forma parte y obtiene beneficios, pero que derivado de determinadas actividades humanas también le pone en riesgo.⁵¹ Por ello, se ha determinado que el contenido esencial de protección de este derecho humano va más allá de la prerrogativa de toda persona a vivir en un ambiente sano y digno, pues también implica la protección de la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.⁵²
59. En esa lógica, esta Primera Sala, siguiendo la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte IDH,⁵³ ha determinado que el derecho a un medio ambiente sano tiene dos dimensiones: *subjetiva o antropocéntrica*, y *objetiva o ecologista*. La primera protege el derecho de cada persona a gozar de un ambiente sano a partir de la conexidad que éste tiene para garantizar otros derechos como el

⁴⁸ **PRINCIPIO 1.** El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. [...]

⁴⁹ **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 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 [...]

⁵⁰ Protocolo de San Salvador, art. 11; Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 24; Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia, art. 28; Carta Árabe, art. 28; Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 38.

⁵¹ **Amparo en Revisión 307/2016**, resuelto el 14 de noviembre de 2018, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente), pág. 40.

⁵² *Ibidem*, pág. 43.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, párrafos 62 y 63.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

acceso al agua, a la salud, la integridad personal, la vida, entre otros.⁵⁴ En ese sentido, la protección al medio ambiente se origina a partir del beneficio directo e inmediato que pueda tener cualquier persona para acceder a otros derechos fundamentales.⁵⁵

60. En cuanto a la dimensión objetiva o ecologista, se ha señalado que se protege el medio ambiente por su valor en sí mismo, con independencia de las repercusiones en el ser humano.⁵⁶ En ese sentido, se advierte que el bien jurídico protegido es el medio natural y, por tanto, la tutela constitucional se centra en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como última ratio a la sociedad en general.⁵⁷
61. Así, esta Primera Sala ha sostenido que la vulneración a cualquiera de las dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente sin que sea necesaria la afectación de otro derecho fundamental.⁵⁸
62. En congruencia con distintos organismos internacionales,⁵⁹ esta Primera Sala ha precisado que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas el acceso a un medio ambiente de calidad, que les permita tener una vida digna y de bienestar,⁶⁰ por lo que el Estado

⁵⁴ **Amparo en Revisión 307/2016**, resuelto el 14 de noviembre de 2018, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), pág. 42.

⁵⁵ *Ibidem*, págs. 44 y 45.

⁵⁶ *Ibidem*, págs. 43 y 44.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 47.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 45.

⁵⁹ Véase Opinión Consultiva 23/17, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 60; Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derechos, de la OEA, párrafo 29.

⁶⁰ **Amparo en revisión 543/2022**, resuelta en sesión de 1 de marzo de 2023, por unanimidad de cinco votos de la Señora y los Señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, pág. 72.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

deberá promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, tanto para las generaciones presentes como futuras.⁶¹

63. En la misma línea, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que el derecho a un medio ambiente sano se desarrolla como un poder de exigencia y un deber de respeto de todas las personas de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste y, con la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes.⁶²
64. En sentido similar, esta Primera Sala ha determinado que el derecho humano a un medio ambiente sano se traduce en un derecho-deber, toda vez que se trata de un derecho fundamental con pleno reconocimiento que vincula a todas las autoridades del Estado para que, en el marco de sus competencias, adopten todas las medidas necesarias para la protección del ambiente, reconociendo a su vez una corresponsabilidad entre el Estado y los particulares.⁶³
65. Así, es evidente que además de existir una obligación de *respeto* del derecho por parte del Estado y los particulares, también existe una obligación de *proteger*, que implica la toma de medidas tendientes a combatir los actos de agentes estatales y privados que pongan en peligro la protección al medio ambiente.⁶⁴ Por lo anterior, la obligación del Estado de ofrecer protección contra los abusos cometidos por agentes públicos o privados exige que el

⁶¹ **Opinión Consultiva 23/17**, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 60.

⁶² **Controversia Constitucional 95/2004**, resuelta el 16 de octubre de 2007.

⁶³ **Amparo Directo en Revisión 5452/2015**, resuelto el 29 de junio de 2016, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En concreto, véanse las págs. 23 y 24.

⁶⁴ **Amparo en Revisión 543/2022**, resuelta en sesión de 1 de marzo de 2023, por unanimidad de cinco votos de la Señora y los Señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, pág. 42.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Estado asuma una función esencial de regulación y arbitraje de las conductas que afecten indebidamente el medio ambiente.⁶⁵

66. Ante tal panorama el derecho a un medio ambiente sano permite al legislador, en el ámbito de su competencia, establecer medidas tendientes a preservar el medio natural dada su relevancia para el cumplimiento otros derechos conexos, así como por el valor intrínseco del medio en el que se desenvuelve el ser humano.
67. En ese sentido, la protección al medio ambiente, en definitiva, es una previsión constitucional sobradamente importante para operar como objetivo justificador de la limitación a la libertad de comercio representada por una norma que prohíbe la entrega o venta de bolsas plásticas elaboradas con materiales no reciclables.
68. Por lo tanto, esta Primera Sala considera que la medida legislativa impugnada satisface la primera grada del test de proporcionalidad.

2. Idoneidad de la medida

69. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada es idónea para alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. El examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.⁶⁶
70. Esta Primera Sala considera que las disposiciones impugnadas contienen una medida **idónea** para alcanzar los fines planteados por el legislador, pues constituyen una **prohibición** al obsequio, venta o entrega al consumidor final de **bolsas** elaboradas con distintos tipos de plástico de un solo uso, **que**

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 911. Registro: 2013152.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

resultan sustancialmente dañinos para el medio ambiente y la salud. Al mismo tiempo, como se precisó previamente, la medida propicia la fabricación de bolsas menos contaminantes, lo que puede contribuir a mitigar los daños al medio ambiente y a sus servicios ecosistémicos.

71. En efecto, de acuerdo con el Informe sobre el Estado de los plásticos 2018 del Programa para el Medio Ambiente de la ONU, alrededor de 13 millones de toneladas de plástico son vertidas en los océanos cada año, afectando la biodiversidad, y potencialmente la salud.⁶⁷ Dicho informe, establece que al año se producen 300 millones de toneladas de residuos plásticos —el equivalente al peso de toda la población humana—, y de no tomarse las medidas adecuadas se estima que para el 2050 existirán cerca de 12.000 millones de toneladas de desechos plásticos repartidos en vertederos y en el océano.⁶⁸ Tales cifras han llevado a estimar que en 2050 habrá más residuos plásticos que peces en los océanos.⁶⁹
72. Asimismo, en la publicación: “Plásticos de un solo uso: una hoja de ruta para la sostenibilidad” publicado por la ONU en 2018, se señaló que se consumen de 1 a 5 billones de bolsas al año en todo el mundo, lo que equivale a casi 10 millones de bolsas de plástico por minuto.⁷⁰
73. De igual forma, de acuerdo con la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), un organismo intergubernamental que tiene por objeto evaluar el estado de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a partir de la mejor información científica disponible: “la contaminación marina por plásticos se ha decuplicado desde 1980 y afecta a por lo menos 267 especies, entre ellas al 86% de las tortugas marinas, al 44% de las aves marinas y al 43% de los

⁶⁷ Programa para el Medio Ambiente de la ONU, *El estado de los plásticos. Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018*, pág. 3.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 5.

⁶⁹ ONU, *La ONU lucha por mantener los océanos limpios de plásticos* (Mayo 2017). Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2017/05/1378771>

⁷⁰ Programa para el Medio Ambiente de la ONU, *Plásticos de un solo uso: Una hoja de ruta para la sostenibilidad* (2018), pp. VIII.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

mamíferos marinos”,⁷¹ todo lo cual también puede afectar a las personas a través de las cadenas tróficas.⁷²

74. En el mismo sentido, en el informe “The Global Plastics Outlook: Policy Scenarios to 2060” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se estima que a nivel mundial la producción anual de plásticos se ha duplicado, pasando de 234 millones de toneladas en 2000 a 460 millones de toneladas en 2019, de las cuales solo el 9% de los residuos plásticos finalmente se reciclaron, mientras que el 19% se incineró, casi el 50% acabó en rellenos sanitarios y el 22% restante fue eliminado en vertederos no controlados.⁷³
75. En la misma línea, diversos estudios académicos advierten que la contaminación derivada de los plásticos implica importantes amenazas tanto para los humanos como para el medio ambiente.
76. Así, existe una amplia documentación de los impactos que tienen en el medio marino, en donde aves marinas, tortugas y peces son susceptibles a ingerir plásticos provocándoles daños físicos potencialmente mortales.⁷⁴ Algunos estudios apuntan que se han documentado casos de cientos de especies de animales que han sido atrapadas o se han enredado en desechos plásticos o que han consumido estos desechos.⁷⁵ Las consecuencias de lo anterior son, en el primer caso, la pérdida de movilidad y de la capacidad de alimentarse de los animales.⁷⁶ En el segundo caso, la ingesta de estos

⁷¹ IPBES, *El Informe de la Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas* (2019), pág. 13. Disponible en: ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_es.pdf

⁷² *Ibidem*.

⁷³ OECD, *The Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*, (2018), pp. 19.

⁷⁴ Samvel Varvastian, “The Role of Courts in Plastic Pollution Governance,” *International & Comparative Law Quarterly* 72, no. 3 (2023): 638-639, doi:10.1017/S0020589323000179.

⁷⁵ Richard C. Thompson et al., “Plastics, the Environment and Human Health: Current Consensus and Future Trends,” *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences* 364, núm. 1526 (el 27 de julio de 2009): 2155, <https://doi.org/10.1098/rstb.2009.0053>; y Matthew MacLeod et al., “The global threat from plastic pollution,” *Science* 373, núm. 6550 (el 2 de julio de 2021): 61–65, <https://doi.org/10.1126/science.abg5433>.

⁷⁶ *Ibidem*.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

materiales puede derivar en laceraciones de sus órganos o la generación de úlceras.⁷⁷ Esto es especialmente grave cuando las especies afectadas se encuentran en peligro de extinción.⁷⁸

77. A su vez, debe tenerse en cuenta que la contaminación por plásticos puede afectar tanto directa como indirectamente el ciclo de carbono de nuestro planeta.⁷⁹ De forma directa, la degradación de los residuos de plástico, a través de su incineración o en vertederos de basura, genera emisiones de dióxido de carbono, metano y otros gases de efecto invernadero⁸⁰ que contribuyen a la crisis climática que enfrentamos.⁸¹ Por otro lado, se ha considerado que la presencia de residuos de plástico en los océanos puede afectar las fuentes de alimento y niveles de turbiedad en los hábitats de cianobacterias y fitoplancton.⁸² Lo anterior puede afectar la capacidad de estos organismos de secuestrar carbono de la atmósfera.⁸³
78. Por si ello no fuera suficiente, estos materiales no desaparecen, sino que paulatinamente se desintegran en pequeños trozos denominados microplásticos, los cuales también plantean amenazas importantes tanto para los seres humanos como para el medio ambiente.⁸⁴ Así, se ha documentado que estos pequeños trozos de plástico se acumulan en los tejidos de los organismos que están expuestos a ellos, dañándolos y creando una vía para la transferencia de plástico dentro de toda la cadena alimentaria, incluyendo al ser humano.⁸⁵ Cabe señalar que los microplásticos también se pueden filtrar al aire y por lo tanto, pueden ser inhalados.⁸⁶ Asimismo, los

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*, pág. 3.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Resumen para Responsables de Política, Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación (*Summary for Policymakers, Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*), 2023.

⁸² *Ibidem*, págs. 3 y 4.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Varvastian, "The Role of Courts in Plastic Pollution Governance," 640.

⁸⁶ Center for International Environmental Law (editor), *Plastic and Health, The Hidden Costs of Plastic Planet*, 2019, págs. 57 y 58. Disponible en <https://earthworks.org/wp-content/uploads/2019/03/Plastic-and-Health-The-Hidden-Costs-of-a-Plastic-Planet-February-2019.pdf>

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

microplásticos pueden absorber diversos contaminantes que se encuentran en el medio ambiente como metales pesados, exponiendo a los organismos que los consumen.⁸⁷

79. La presencia de microplásticos en los seres humanos puede desatar consecuencias graves en la salud. Al respecto, se ha advertido que la ingesta o inhalación de microplásticos puede derivar en que se incrusten o atoren en los pulmones u otros órganos.⁸⁸ Se ha postulado que la acumulación de microplásticos en el cuerpo puede llevar a inflamación, daño a los tejidos, muerte celular y carcinogénesis.⁸⁹ Otros estudios han mostrado la posibilidad de que la ingesta de microplásticos derive en la transmisión de bacterias que producen malestar gastrointestinal y que habita en la superficie de dichos microplásticos.⁹⁰
80. De acuerdo con todo lo anterior, es claro que la **medida** impugnada, al prohibir la distribución de bolsas de plástico puro en el mercado local, e incentivar la fabricación de bolsas menos contaminantes con el ambiente (compuestas por materiales reciclados y de ágil degradación), **resulta una política idónea para disminuir la presencia de residuos plásticos en el ambiente**. Por lo tanto, esta Primera Sala considera que la medida legislativa impugnada satisface la segunda grada del test de proporcionalidad.

3. Necesidad de la medida

81. Superado el examen de idoneidad, corresponde analizar si la medida establecida en los artículos **99** y **107**, fracción I, es *necesaria* para proteger el derecho a un medio ambiente sano. En otras palabras, se debe evaluar si existen otros medios que resulten igualmente idóneos a la prohibición referida, pero menos lesivos con la libertad de comercio.⁹¹

⁸⁷ *Ibidem*, págs. 54 y 55.

⁸⁸ *Ibidem*, págs. 57 y 58.

⁸⁹ *Ibidem*, pág. 56.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro: **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

82. El examen de *necesidad* implica comparar la medida elegida con algunas alternativas que el Congreso local pudo haber contemplado al diseñar la política en cuestión. Como lo ha hecho esta Primera Sala en otras ocasiones, dicho estudio puede acotarse a partir de medidas que el Congreso consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, mediante alternativas que se han diseñado en el derecho comparado para regular el mismo fenómeno. En cualquier caso, la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad cumple la función de acotar el universo de alternativas que el órgano legislativo pudo considerar al momento de intervenir el derecho en cuestión.⁹²
83. En tal sentido, conviene precisar que **el estudio de necesidad de ningún modo supone un pronunciamiento en abstracto sobre la constitucionalidad de las alternativas hipotéticas que son evaluadas.** Como es evidente, el control judicial debe partir *necesariamente* del estudio de una configuración normativa específica y no de una medida hipotética. El análisis comparativo de necesidad se ciñe exclusivamente a determinar si la medida impugnada constituye una interferencia proporcional al derecho fundamental implicado, sin que sus conclusiones puedan extrapolarse a otros casos.
84. Pues bien, como se apuntó, la medida impugnada es la prohibición de entregar, vender y obsequiar bolsas que no estén compuestas por al menos

Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914. Registro: 2013154.

Es importante señalar que dicha grada tiene una gran complejidad, puesto que la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. Con todo, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. En cualquier caso, conviene aclarar que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión.

⁹² **Amparo en revisión 237/2014**, resuelto por la Primera Sala en sesión de 4 de noviembre de 2015, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente); José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien también se reservó su derecho a formular voto concurrente; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

30% de material reciclado y que, además, sean de ágil degradación. Como se aclaró en párrafos previos, la medida no se impone directamente sobre el proceso de producción, sino sobre la distribución del producto en el mercado local. Con todo, la medida prohíbe cualquier forma de distribución de bolsas que no cumplan con estos criterios en Oaxaca, con lo cual *incide* en el proceso de producción con fines de comercio en el mercado local.⁹³

85. En consecuencia, la medida tiene dos importantes repercusiones: *limitar* la circulación de bolsas de plástico puro para fines de comercio en Oaxaca —que tal como se desarrolló en el apartado de idoneidad, son sustancialmente dañinas para el medio ambiente, e *incentivar* la fabricación de bolsas menos contaminantes, por ser producidas con materiales reciclados y de ágil degradación.
86. De manera alternativa, el Congreso local pudo haber optado por *autorizar* la libre distribución de bolsas de plástico puro, pero establecer medidas dirigidas al reciclaje y control efectivo eficaz de los desechos. Una política de este tipo ciertamente sería *menos lesiva* con la libertad de comercio, al permitir la fabricación de bolsas que busca producir la parte quejosa. En la medida en la que las políticas de reciclaje consigan capturar exitosamente la mayor parte de bolsas de plástico puro, estarían contribuyendo a mitigar su impacto en el medio ambiente.
87. Con todo, dicha medida no resulta *igualmente idónea* que la prohibición impugnada para proteger el medio ambiente, pues limita la intervención estatal al momento en el que ya se han generado los residuos plásticos e incluso en el que ya ha generado la contaminación. Esta aproximación no permite atacar la problemática de raíz. Por el contrario, corre el riesgo de seguir contribuyendo a una crisis medioambiental que, de acuerdo con el Programa para el Medio Ambiente de la ONU, “ya está sobrepasada”.⁹⁴

⁹³ Resolución del Tribunal Colegiado de conocimiento, foja 25.

⁹⁴ Véase: Programa para el Medio Ambiente de la ONU *El estado de los plásticos. Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018*, (2018). Disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/informe/el-estado-de-los-plasticos-perspectiva-del-dia->

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

88. En efecto, el 50% de todo el plástico producido está diseñado para que se use una vez y se deseché, como es el caso de las bolsas elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados, que además, por su difícil degradación, generan obstrucciones en desagües, canales o cuerpos de agua que pueden provocar acumulación de agua sucia y con ello enfermedades, inundaciones, contaminación de los suelos, entre otros problemas.⁹⁵
89. De acuerdo con lo anterior, medidas tendientes al reciclaje y control de desechos de plástico puro —por sí solas— no tendrían el mismo impacto que la prohibición de las bolsas más dañinas que, además, buscan propiciar la fabricación de bolsas menos contaminantes (de ágil degradación y compuestas por material reciclado).⁹⁶
90. Alternativamente, el Congreso pudo haber optado por limitar la distribución a través de un **impuesto** a la fabricación de bolsas de plástico puro. En la medida en que dicha política permitiría a la quejosa realizar las actividades productivas que defiende, podría resultar *menos lesiva* con la libertad de comercio.
91. Una medida de este tipo también contribuiría a la protección del ambiente. Por un lado, el Estado podría utilizar tales ingresos para desplegar políticas de remediación de los daños al ambiente generados por materiales plásticos. Por el otro lado, el impuesto podría incentivar que, gradualmente, los fabricantes transiten hacia la producción de bolsas menos contaminantes. En caso de que

[mundial-del-medio-ambiente-2018#:~:text=El%20mundo%20necesita%20urgentemente%20reconsiderar%20la%20manera%20en,la%20producci%C3%B3n%20y%20el%20consumo%20de%20pl%C3%A1stico%20excesivos.](#)

⁹⁵ Programa para el Medio Ambiente de la ONU, *El estado de los plásticos. Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018*, pág. 3,

⁹⁶ Programa para el Medio Ambiente de la ONU, *Turning off the Tap How the world can end plastic pollution and create a circular economy* (2023), pág 47. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/42277/Plastic_pollution.pdf?sequence=4

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

los costos se trasladen al consumidor final, la medida también podría propiciar un proceso de concientización sobre el daño ambiental en las personas.⁹⁷

92. Con todo, esta Primera Sala observa que dicha medida corre el riesgo de perder su impacto en casos en los que resulte más redituable seguir produciendo bolsas de plástico puro.⁹⁸ En algunos supuestos, el impuesto podría traducirse en un “derecho” a contaminar siempre que el usuario final pueda costear el producto. En tal sentido, se ha observado que si bien un impuesto es el más apropiado para “maximizar la eficiencia económica porque permite una respuesta conductual flexible tanto de los consumidores como de los productores y además proporciona mayores incentivos para la innovación, [...] una prohibición puede resultar más apropiada para garantizar la completa remoción del mercado del producto dañino y la sustitución con productos reusables o materiales alternativos”.⁹⁹

93. En este contexto, esta Primera Sala no ignora que algunos estudios sugieren que los impuestos a las bolsas de plástico puro han resultado más eficaces para disminuir su consumo.¹⁰⁰ Con todo, como lo reconoce la propia literatura científica: “resulta difícil concluir que una regulación es más efectiva que otra tomando en cuenta los distintos enfoques, procesos administrativos y de

⁹⁷ The Scientist Action and Advocacy Network, *Effectiveness of plastic regulation around the world* (2019). Disponible en: https://web.archive.org/web/20210129061143/https://plasticpollutioncoalitionresources.org/wp-content/uploads/2017/03/Effectiveness_of_plastic_regulation_around_the_world_4_pages.pdf

⁹⁸ Johane Dikgang, Anthony Leiman, y Martine Visser, “Elasticity of demand, price and time: lessons from South Africa’s plastic-bag levy”, *Applied Economics* 44, núm. 26 (el 1 de septiembre de 2012): 3339–42, <https://doi.org/10.1080/00036846.2011.572859>.

⁹⁹ OECD, *Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches—Environment Working Paper No. 182* (2021), pág. 9. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/ENV/WKP\(2021\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/ENV/WKP(2021)14/en/pdf)

¹⁰⁰ The Scientist Action and Advocacy Network, *Effectiveness of plastic regulation around the world* (2019). Disponible en: https://web.archive.org/web/20210129061143/https://plasticpollutioncoalitionresources.org/wp-content/uploads/2017/03/Effectiveness_of_plastic_regulation_around_the_world_4_pages.pdf; y Gbadebo Collins Adeyanju et al., “Effectiveness of intervention on behaviour change against use of non-biodegradable plastic bags: a systematic review”, *Discover Sustainability* 2, núm. 1 (el 9 de marzo de 2021): 13, <https://doi.org/10.1007/s43621-021-00015-0>.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

implementación en diferentes países”.¹⁰¹ Factores ajenos a la medida impugnada, tales como la educación y concientización pública parecen ser clave al medir su eficacia.¹⁰² En todo caso, la evidencia parece apuntar a que la prohibición del uso de bolsas de plástico puro es una de las medidas más efectivas que se han planteado.¹⁰³

94. Consecuentemente, a la luz del principio de precaución en materia ambiental, que exige adoptar medidas para proteger el medio ambiente incluso frente a escenarios de incertidumbre científica,¹⁰⁴ **esta Primera Sala considera que la medida impugnada es una medida *necesaria* para la protección del medio ambiente.**
95. Por otra parte, la quejosa señala que, derivado de la utilidad que tienen las bolsas elaboradas con plástico virgen, su prohibición podría ocasionar un mercado ilegal para su venta. Además, señala que dicha medida podría ser más perjudiciales para la preservación del medio ambiente, ya que se pueden adquirir sustitutos como productos biodegradables que persistan en el ambiente o productos de papel que propician la deforestación. Por lo demás, afirma que las bolsas elaboradas con materiales reciclados no son aptas para el traslado y resguardo de alimentos, debido a que el plástico recolectado puede estar contaminado con diversos agentes químicos.

¹⁰¹ Collins Adeyanju et al, “Effectiveness of intervention on behaviour change against use of non-biodegradable plastic bags: a systematic review”, página 11.

¹⁰² Dirk Xanthos y Tony R. Walker, “International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads): A review”, *Marine Pollution Bulletin* 118, núm. 1 (el 15 de mayo de 2017): 17–26, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2017.02.048>; y Brian Nyathi y Chamunorwa Aloius Togo, “Overview of Legal and Policy Framework Approaches for Plastic Bag Waste Management in African Countries”, ed. John Yabe, *Journal of Environmental and Public Health* 2020 (el 31 de octubre de 2020): 8892773, <https://doi.org/10.1155/2020/8892773>.

¹⁰³ Collins Adeyanju, “Effectiveness of intervention on behaviour change against use of non-biodegradable plastic bags: a systematic review”.

¹⁰⁴ Tesis 1a./J. 10/2022 (11a.), de rubro: **DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. POR VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, RESULTA CONSTITUCIONAL ADOPTAR DECISIONES JURISDICCIONALES EN SITUACIONES QUE PUEDAN PRODUCIR RIESGOS AMBIENTALES, INCLUSO ANTE LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA O TÉCNICA AL RESPECTO.** Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 84. Registro: 2024376.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

96. De manera preliminar, esta Primera Sala observa que algunos de tales señalamientos se basan en escenarios hipotéticos y contingentes. De cualquier manera, a la luz del principio precautorio,¹⁰⁵ esta Primera Sala considera necesario destacar lo siguiente:
97. Organismos internacionales como el Programa para el Medio Ambiente de la ONU y la OCDE, han señalado que para combatir la contaminación por plásticos —y con ello disminuir los problemas que ocasionan al medio natural y al ser humano— los Estados deben de adoptar medidas que reduzcan y paulatinamente eliminen el uso de aquellos productos que son evitables o pueden ser sustituidos por otros productos cuya persistencia en el medio natural resulte menos lesiva,¹⁰⁶ como es el caso de bolsas de tela o capazo elaboradas con materiales naturales (algodón, mimbre, cáñamo), que poseen la misma función que una bolsa elaborada con plástico virgen y cuya durabilidad y resistencia es mayor para su uso reiterado. En el mismo sentido, la OCDE ha señalado que una medida que puede generar beneficios es la reducción de cantidades de material virgen empleado en la fabricación de cualquier producto, permitiendo prolongar la vida útil de los materiales y facilitando el reciclaje.¹⁰⁷
98. Asimismo, esta Primera Sala estima que la posibilidad de un mercado clandestino de bolsas de plástico virgen se ve disminuida en la medida en la que los usuarios finales cuentan con una variedad de productos sustitutos como son las bolsas reutilizables de diversos materiales, entre las que se incluyen las propias bolsas de plástico que sí permite la norma. De igual forma, aunque este tipo de bolsas también tengan una huella ambiental, el que se puedan reutilizar disminuye su impacto en el medio ambiente, sin perjuicio de que el legislador pueda tomar otro tipo de medidas que limiten este daño.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ OECD, *The Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options* (2018), pág. 19. Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/environment/global-plastics-outlook_de747aef-en

¹⁰⁷ *Ibidem*.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

99. Por lo demás, esta Primera Sala no desconoce que, conforme a ciertos estudios, la prohibición de bolsas de plástico puro pierde eficacia cuando las tiendas ofrecen productos sustitutos, tales como bolsas de papel.¹⁰⁸ Con todo, tal como se precisó, la medida impugnada no constituye únicamente una prohibición de bolsas de plástico puro, sino que contempla una excepción que busca *propiciar* la fabricación de bolsas que integren procesos de reciclaje y resulten de fácil degradación.
100. De acuerdo con todo lo anterior, y a la luz de la evidencia expuesta en torno a los daños que genera el plástico de un solo uso sobre el medio ambiente y la salud humana, esta Primera Sala estima que su prohibición resulta *necesaria*, sin que se advierta una medida *menos restrictiva* de la libertad de comercio que proteja con la misma eficacia el medio ambiente.
101. Este Alto Tribunal no desconoce que las bolsas de plástico conforman solamente una fracción de la inmensa variedad de residuos plásticos que la humanidad libera diariamente al medio ambiente. Por lo tanto, la prohibición de entregar, obsequiar y vender bolsas de plástico no reciclado por sí sola no es, por supuesto, *suficiente* para remediar el extraordinario problema de la contaminación por residuos plásticos. Con todo, precisamente por esa razón, es claro que su regulación es un necesario primer paso para contribuir a mitigar y remediar esta problemática.
102. Consecuentemente, la medida impugnada supera la tercera grada del test de proporcionalidad.

4. Proporcionalidad en sentido estricto.

¹⁰⁸ The Scientist Action and Advocacy Network, *Effectiveness of plastic regulation around the world* (2019). Disponible en: https://web.archive.org/web/20210129061143/https://plasticpollutioncoalitionresources.org/wp-content/uploads/2017/03/Effectiveness_of_plastic_regulation_around_the_world_4_pages.pdf

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

103. Esta última grada consiste en efectuar un balance entre dos principios que compiten en un caso concreto. Lo anterior implica comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.
104. En otras palabras, en esta fase del test es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. Así, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y como consecuencia, inconstitucional.¹⁰⁹
105. Pues bien, esta Primera Sala observa que la medida impugnada satisface la grada de proporcionalidad en sentido estricto, pues mientras que las afectaciones a la libertad de comercio son *moderadas*, los beneficios que se consiguen para el derecho a un medio ambiente sano son *elevados*.
106. Por un lado, como se señaló en la segunda grada del test, existe un extenso cuerpo de evidencia científica que demuestra las graves amenazas que supone la contaminación plástica al medio ambiente y a sus servicios ecosistémicos, afectando irreversiblemente a la biodiversidad en las zonas en las que se desechan los residuos plásticos y generando consecuencias graves en la salud de los seres humanos.
107. En efecto, como se recordará, la acumulación de plásticos puede bloquear las vías fluviales y agravar desastres naturales, así como obstruir alcantarillas que propicien la cría de mosquitos y plagas que pueden propagar

¹⁰⁹ Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de rubro: **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894. Registro: 2013136.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

enfermedades.¹¹⁰ Asimismo, los plásticos se degradan en pequeños trozos microplásticos que pueden desatar consecuencias graves en la salud de los seres humanos al incrusten o atoren en los pulmones u otros órganos,¹¹¹ además su acumulación en el cuerpo puede llevar a inflamación, daño a los tejidos, muerte celular y carcinogénesis.¹¹² Otros estudios han mostrado la posibilidad de que la ingesta de microplásticos derive en la transmisión de bacterias que producen malestar gastrointestinal y que habita en la superficie de dichos microplásticos.¹¹³

108. Por otro lado, si bien es cierto que las disposiciones impugnadas implicarían modificar los procesos productivos de la quejosa para transitar hacia la fabricación de bolsas menos contaminantes, la medida no limita en forma absoluta la producción, venta y comercialización de bolsas de plástico, pues su impacto se circunscribe a la distribución de bolsas de plástico puro. En tal sentido, resulta legal la distribución de bolsas de ágil degradación y compuestas por al menos un 30% de material reciclado, lo que significa que los productores de bolsas menos contaminantes pueden participar en el mercado.
109. De acuerdo con todo lo anterior, los artículos **99** y **107**, fracción **I** de la Ley de Residuos local protegen en mayor medida el derecho a un medio ambiente sano de lo que afectan la libertad de comercio, por lo cual la medida impugnada **resulta proporcional en sentido estricto**.
110. Consecuentemente, el tercer concepto de violación resulta **infundado**.

b. La medida no vulnera el derecho de igualdad

111. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra en el artículo 1° de la Constitución General. Esta Suprema Corte ha señalado que la igualdad

¹¹⁰ Programa para el Medio Ambiente de la ONU, *El estado de los plásticos. Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018*, pág. 3

¹¹¹ Center for International Environmental Law (editor), *Plastic and Health, The Hidden Costs of Plastic Planet* (2019), págs. 57 y 58.

¹¹² *Ibidem*, pág. 56.

¹¹³ *Ibidem*.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

tiene una doble dimensión: como principio y como derecho. La igualdad como principio dota de sentido al ordenamiento jurídico y a los actos que derivan de él. En ese sentido, esta dimensión de la igualdad se ha considerado una guía hermenéutica o criterio básico en la elaboración, interpretación o aplicación del derecho.

112. En su dimensión de derecho, la igualdad se manifiesta en dos vertientes distintas. La **igualdad formal** es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone de la **igualdad ante la ley** y de la **igualdad en la ley**.¹¹⁴ La primera se refiere a la uniformidad que debe existir en la aplicación de las normas jurídicas por parte de todas las autoridades.¹¹⁵ La segunda consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional y va dirigido a la autoridad materialmente legislativa.¹¹⁶
113. Por su parte, la **igualdad sustantiva** pretende alcanzar paridad de oportunidad en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas por lo que, con base en ella, se justifica remover o disminuir obstáculos de cualquier índole que impidan a grupos en situación de vulnerabilidad gozar y ejercer sus derechos.¹¹⁷
114. En otro orden de ideas, para analizar transgresiones al derecho a la igualdad y no discriminación, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado entre casos de discriminación directa e indirecta. La discriminación directa ocurre en casos en los que una norma o práctica expresamente, o de manera tácita, genera un trato diferenciado injustificado entre grupos que deben estar en condiciones de igualdad. Por su parte, la discriminación indirecta se da cuando una norma o práctica aparentemente

¹¹⁴ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.) de rubro: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**. Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 119. Registro: 2015678.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

neutra impacta de manera desproporcionada a un grupo de forma injustificada.¹¹⁸

115. Ahora bien, esta Primera Sala advierte que la parte quejosa parece alegar que existe una discriminación directa ya que los artículos reclamados —al prohibir y sancionar la entrega, venta u obsequio de bolsas elaboradas únicamente con plásticos no reciclados— **generan un trato diferenciado entre los productores de bolsas de plástico virgen y productores de otros tipos de productos plásticos**, lo que también implica la aplicación en su perjuicio del principio “*contaminador-pagador*”, pues a su juicio, sólo se responsabiliza a los productores de bolsas de plástico virgen por la contaminación que éstas generan al desecharse.

116. El punto de partida de un análisis de discriminación directa es la existencia de un trato diferenciado entre sujetos que se encuentran en un plano de igualdad.¹¹⁹ Esta Primera Sala ha precisado que este requisito debe entenderse en el sentido de que quien argumenta un caso de discriminación “debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: **i)** una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, **ii)** efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.”¹²⁰

117. De ser así, se debe determinar el grado de escrutinio al que se somete a la práctica, política o criterio que sostiene la distinción. En los casos en los que

¹¹⁸ **Amparo Directo en Revisión 4476/2022**, resuelto por la Primera Sala en sesión de 16 de agosto de 2023, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, pág. 11.

¹¹⁹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), de rubro: **DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO**. Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171. Registro: 2017423.

¹²⁰ *Ibidem*.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

la distinción en análisis utiliza una *categoría sospechosa* a las que alude el último párrafo del artículo 1° constitucional, esta Corte ha considerado necesario aplicar un escrutinio más riguroso que revierte la presunción de constitucionalidad de la medida y la somete un test de escrutinio estricto en el que se verifica: **1)** si la distinción persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; **2)** si dicha distinción se encuentra estrechamente vinculada a la consecución del fin constitucionalmente imperioso; y **3)** si la medida es necesaria en tanto es la menos restrictiva para conseguir el fin perseguido.¹²¹ En caso de no estar presente una categoría sospechosa, esta Corte ha utilizado un escrutinio ordinario en el que se verifica: **a)** si la distinción persigue una medida constitucionalmente admisible; y **b)** si la distinción se encamina en algún grado a cumplir con el fin que persigue.¹²²

118. En el caso particular, esta Primera Sala entiende que los artículos reclamados **no vulneran el derecho de igualdad** de la parte quejosa, **pues no se puede afirmar que está en el mismo plano de igualdad que los productores de otros materiales de plástico.**
119. En efecto, la recurrente pretende establecer dos términos de comparación: 1) los productores de plástico destinado para bolsas y empaquetado de “comida

¹²¹ Véase, por ejemplo, la 1a./J. 87/2015 (10a.), de rubro: **CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO.** Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 109. Registro: 2003250.

¹²² Véase, por ejemplo, la tesis P./J. 10/2016 (10a.) de rubro: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO** cuyo contenido señala:

Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

chatarra” y 2) los productores de empaques y bolsas de plástico que no van dirigido al usuario final (“productores de maquila”).¹²³

120. Esta Primera Sala considera que **los ejemplos expuestos por la parte quejosa relativos no guardan relación entre sí, ya que se trata de sujetos dedicados a elaborar bienes distintos**. En efecto, la recurrente pretende equiparar las bolsas de plástico destinadas al usuario final con los empaques de alimento. No obstante, dichos productos no pueden servir como término de comparación pues su uso se encamina a la preservación de los alimentos que contienen, por lo que deben contar con un régimen regulatorio propio que pueda garantizar la salud de las personas que los consumen, como la propia recurrente admite.¹²⁴

121. Por lo mismo, la regulación de la actividad comercial de la parte quejosa **no puede compararse con una política elaborada para regular bolsas elaboradas bajo maquila** que, como señala la recurrente, cubre una amplia gama de productos que suele requerir de condiciones especiales para contener su producto, tales como empaquetado de productos de limpieza, abarrotos, aseo personal, etcétera.

122. Por todo lo anterior, **es innecesario desplegar el test de igualdad** que propone la recurrente, en tanto no ha logrado acreditar que exista un término de comparación adecuado con los supuestos fácticos que señala.

123. Finalmente, esta Primera Sala no ignora que la parte quejosa pretende impugnar la norma a partir de las repercusiones que pueda causarle a “los establecimientos que expenden alimentos y bebidas de consumo inmediato y toda aquella que no tiene la capacidad económica de realizar contratos de maquila de bolsas de plástico”.¹²⁵ Con todo, estos señalamientos resultan en todo caso **inoperantes** por dos razones: primero, se hacen depender de situaciones hipotéticas y contingentes que no pueden ser objeto de control

¹²³ Demanda de amparo, foja 27.

¹²⁴ Demanda de amparo, foja 28.

¹²⁵ Demanda de amparo, foja 31.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

constitucional en amparo,¹²⁶ y segundo, porque —sin conceder que dichas afectaciones existan, pues ello ameritaría un estudio propio— no se advierte de qué manera le paran perjuicio.

124. En otro orden de ideas, contrario a lo que sostiene la quejosa en su segundo concepto de violación, las normas impugnadas **no contravienen el principio de “quien contamina paga” en su perjuicio.**
125. El principio de quien contamina paga o del contaminador pagador es un principio del derecho ambiental contenido en diversos tratados internacionales, así como en el artículo 4, párrafo quinto, de la Constitución General.¹²⁷ Este principio se traduce en una regla de asignación de costos encaminada a que los contaminadores internalicen las externalidades negativas derivadas de sus actividades productivas.¹²⁸ Lo anterior se implementa a través de medios que hagan que los contaminadores se responsabilicen de los costos de la contaminación.¹²⁹
126. Así, por ejemplo, pueden utilizarse impuestos ecológicos que pretendan reflejar el valor económico del daño generado, o a través de controles regulatorios para prohibir o limitar el daño asociado con la actividad productiva en cuestión.¹³⁰ A manera de ejemplo, la Segunda Sala de esta

¹²⁶ Desde hace casi diez años la Primera Sala ha sostenido que los: “reclamos que carecen de una concreción real no pueden evaluarse por los jueces de amparo, so pena de vulnerar el principio de división de poderes que busca garantizar los pesos y contrapesos entre los distintos órganos, para evitar la concentración de poder en uno solo de ellos”. Sentencia recaída al **Amparo en Revisión 216/2014**, resuelta el 5 de noviembre de 2014 por mayoría de cuatro votos. Este principio, que cobra aplicación analógica en la acción de inconstitucionalidad, ha sido reconocido por la Suprema Corte desde la sexta época. Véase, por ejemplo: tesis de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EXAMEN INNECESARIO DE HIPOTÉTICOS”**, localizable en el Semanario Judicial de la Federación. Volumen LXXXVI, Tercera Parte, página 22. Registro: 266173.

¹²⁷ La Segunda Sala de esta Suprema Corte ha coincidido con lo anterior en diversos asuntos relacionados con impuestos ecológicos. Véase por todos el **Amparo en Revisión 1071/2018**, págs. 98-99.

¹²⁸ Nicolas de Sadeleer, *Environmental Law Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (Oxford University Press, 2020), página 31.

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ *Ibidem.*

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Suprema Corte ha reconocido que este principio ambiental es el sustento de diversos impuestos ecológicos.¹³¹

127. Pues bien, esta Primera Sala considera que la prohibición contenida en las normas impugnadas no contraviene el principio del contaminador pagador. De hecho, contrario a lo que aduce la quejosa, **la medida impugnada se podría concebir como una aplicación de este principio.** Bajo esta óptica, la norma impone un control regulatorio que sanciona al productor de bolsas de plástico que no incorpora el estándar de cuando menos 30% de material reciclado en su producto y de ágil degradación.
128. Por lo demás, de la lectura de los artículos reclamados se desprende que si bien el legislador local trasladó una nueva responsabilidad a los productores de bolsas elaboradas con materiales plásticos no reciclados derivado de la contaminación que generan, ello es parte de las medidas para la protección del derecho a un medio ambiente sano en el marco de las obligaciones del Estado y la corresponsabilidad de los agentes privados y de la sociedad en general.
129. En efecto, a diferencia de lo que sostiene la parte quejosa, **no se finca una responsabilidad única y total a los productores y comerciantes de bolsas plásticas por la contaminación que éstas generan al desecharse.** Como se verá a continuación, existe un extenso marco normativo que atribuye múltiples responsabilidades tanto a las autoridades locales como a la sociedad en general.
130. En ese sentido, los artículos 8, 10, 11 y 12 de la Ley de Residuos Sólidos local,¹³² que establecen las facultades del Estado, de la Secretaría de Medio

¹³¹ Véase por ejemplo la tesis 2a./J. 56/2020, de rubro: **IMPUESTOS ECOLÓGICOS O COSTO EFICIENTES. ENCUENTRAN SUSTENTO EN EL DEBER DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO, ASÍ COMO EN EL DERECHO AL ACCESO A UN AMBIENTE SANO Y EN EL PRINCIPIO "QUIEN CONTAMINA PAGA", CONSAGRADOS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV Y 4o., PÁRRAFO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 467. Registro: 2022279.

¹³² **Artículo 8.**

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Las facultades del Estado son las siguientes:

I. Formular, conducir y evaluar la política estatal de prevención, manejo y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial;

II. Elaborar, conducir y evaluar los programas estatales de gestión integral de residuos sólidos urbanos y de residuos de manejo especial, así como de remediación de sitios contaminados, acordes a los Programas Nacionales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y de Remediación de Sitios Contaminados;

[...]

VI. Establecer el registro de planes de manejo y de programas destinados a la recolección, acopio, almacenamiento, transporte, tratamiento, valorización y disposición final de residuos sólidos urbanos y de residuos de manejo especial, conforme a lo establecido en la presente Ley, las Normas Oficiales Mexicanas, y las normas ambientales estatales;

[...]

IX. Promover con los ayuntamientos, autoridades comunitarias y representantes agrarios, programas municipales de prevención y gestión integral de residuos sólidos urbanos y de prevención de la contaminación de sitios con tales residuos y su remediación, con la participación de los sectores sociales;

[...]

XIII. Promover la participación de los sectores social y privado, y de los pueblos y comunidades indígenas, en el diseño e instrumentación de acciones para prevenir la generación de residuos sólidos urbanos y residuos de manejo especial, y llevar a cabo su gestión integral adecuada, así como para la prevención de la contaminación de sitios con estos residuos y su remediación, conforme a los lineamientos de esta Ley y las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes;

XIV. Integrar a la política estatal de información y difusión en materia ambiental, los asuntos derivados de la generación y manejo de los residuos sólidos urbanos y residuos de manejo especial;

XV. Promover la educación y capacitación permanente y continua de personas y grupos, organizaciones de todos los sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, autoridades estatales y municipales, y autoridades comunitarias, con el objeto de contribuir al cambio de hábitos negativos para el ambiente en la producción y consumo de bienes que generan residuos, así como el fortalecimiento de una cultura de prevención y gestión integral de los residuos;

XVI. Promover y realizar programas de capacitación a servidores públicos de la Administración Pública Estatal y Municipal, sobre la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y residuos de manejo especial;

[...]

XVIII. Emitir guías y lineamientos para la clasificación, recolección, acopio, almacenamiento, reciclaje, tratamiento y transporte de residuos de manejo especial, considerando el tipo de residuo y la fuente generadora;

Artículo 10. Corresponde a la SEMAEDESO en coordinación con los Ayuntamientos, en los términos de la fracción XXI del artículo 8 de ésta Ley y de los acuerdos de coordinación respectivos, el ejercicio de las siguientes facultades en relación con el manejo y gestión integral de residuos sólidos urbanos:

I. Coadyuvar en la planeación, organización, control y vigilancia del Programa Municipal para la Prevención y Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos, con base en los lineamientos del Programa Estatal; [...]

III. Autorizar y registrar a los establecimientos mercantiles y de servicios relacionados con la recolección, manejo, tratamiento, reutilización, reciclaje y disposición final de los residuos y vigilar su buen funcionamiento;

IV. Asesorar respecto a los estudios necesarios que sustenten el otorgamiento de concesiones para el manejo integral de residuos sólidos; [...]

Artículo 11. Son facultades de los Ayuntamientos, en coordinación con sus Agencias y demás asentamientos humanos:

I. Formular los Programas Municipales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y para la Prestación del Servicio Público de Limpia, por sí o en

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Ambiente local, de los ayuntamientos y de las autoridades comunitarias, respectivamente, señalan que dichas autoridades estarán a cargo del cumplimiento de los programas de manejo de residuos sólidos urbanos —clasificación en la que se incluyen las bolsas plásticas conforme a la propia Ley local—; establecerán planes y programas de recolección de los residuos sólidos; promoverán la participación de los sectores públicos y privados para llevar a cabo la gestión adecuada de los residuos sólidos; y promoverán la educación y capacitación permanente de las autoridades y de los particulares para el manejo adecuado de los residuos sólidos.

coordinación con la SEMAEDESO, y con la participación de representantes de los distintos sectores sociales y de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en sus circunscripciones territoriales, observando lo dispuesto en el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial;

II. Emitir los bandos, ordenanzas, reglamentos, y demás disposiciones jurídico-administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones respectivas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley en materia de gestión integral de residuos sólidos urbanos;

III. Prevenir, eliminar y sanear los tiraderos clandestinos de residuos conforme a las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales Estatales;

IV. Prestar el servicio público de limpia en sus etapas de barrido de las áreas públicas y vialidades secundarias, la recolección de los residuos sólidos urbanos, su transporte a las estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y selección, y disposición final en rellenos sanitarios, de conformidad con las normas en la materia;

V. Concesionar la realización del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos, observando lo dispuesto por esta Ley y la legislación municipal en materia de concesiones de servicios públicos;

VI. Diseñar, construir, organizar, operar y mantener rellenos sanitarios para la disposición final de los residuos sólidos urbanos, por sí o a través de gestores, con base en las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales Estatales correspondientes, así como en los Programas Municipales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos;

VII. Establecer y mantener actualizado el registro de los grandes generadores de residuos sólidos urbanos;

VIII. Orientar y capacitar a la población y especialmente en los diferentes niveles educativos sobre las prácticas de reducción, clasificación, reutilización y valorización de los residuos sólidos urbanos;

IX. Promover y realizar programas de capacitación a los servidores públicos municipales sobre la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos; [...]

Artículo 12. Las autoridades comunitarias tienen atribución para establecer disposiciones dirigidas a la gestión y manejo integral de los residuos sólidos urbanos que se generen dentro de su territorio; realizar acciones de vigilancia de dichas disposiciones, y aplicar las sanciones correspondientes conforme a sus sistemas normativos internos, complementariamente a las que se señalen en la presente Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

131. Asimismo, los artículos 34 y 35 de la Ley de Residuos Sólidos,¹³³ establecen diversas responsabilidades de distintas autoridades estatales (locales y municipales) para la realización de acciones dirigidas a la sociedad en general en materia de prevención, cultura y educación sobre el manejo y gestión de los residuos.
132. Igualmente, el artículo 37 de la Ley de Residuos Sólidos local,¹³⁴ señala que toda persona que genere residuos tiene la responsabilidad de su manejo hasta el momento de ser entregada a los servicios de recolección. Además, las sanciones por contaminación no son exclusivas de los productores de

¹³³ **Artículo 34.** La SEMAEDESO y las autoridades municipales, en su respectivo ámbito de competencia, promoverán y fomentarán la participación equitativa de todos los sectores de la sociedad oaxaqueña en la prevención de la generación, la valorización y gestión integral de residuos, para lo cual realizarán lo siguiente:

I. Fomentarán y apoyarán la conformación y operación de grupos intersectoriales interesados en participar en el diseño e instrumentación de políticas y programas correspondientes, así como para prevenir la contaminación de sitios con materiales y residuos, y llevar a cabo su remediación;

II. Convocarán a los grupos sociales organizados a participar en proyectos destinados a generar la información necesaria para sustentar programas de gestión integral de residuos y de remediación de sitios contaminados;

Artículo 35. La SEMAEDESO en coordinación con las dependencias competentes de la Administración Pública Estatal, las correspondientes de los Municipios, la SEMARNAT, organizaciones e Instituciones públicas, privadas y sociales, realizará en materia de cultura y educación del manejo y gestión integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial las siguientes acciones:

I. Realizar campañas permanentes de difusión orientados a promover la participación organizada de toda la sociedad en programas inherentes a la gestión integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial;

II. Recopilar y divulgar investigaciones y casos exitosos de gestión integral de residuos en el ámbito regional, nacional e internacional;

III. Promover la actualización de los contenidos programáticos en materia de manejo y gestión integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial en el sistema educativo estatal, que fortalezcan y fomenten la cultura en dicha materia;

IV. Propiciar la divulgación, el uso, respeto y reconocimiento de costumbres, tradiciones y prácticas culturales propias de los pueblos y comunidades indígenas relacionadas con el manejo de residuos;

V. Contribuir al diseño, formulación, elaboración y publicación de materiales de comunicación educativa y guías técnicas actualizadas, que orienten a la sociedad en la gestión integral de residuos;

VI. Fomentar la formación de promotores ambientales voluntarios;

VII. Promover los principios en materia de manejo y gestión integral de residuos previstos en la presente Ley; y

VIII. Otras que sean de interés para desarrollar y fortalecer la cultura del manejo y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

¹³⁴ **Artículo 37.** Toda persona física o moral que genere residuos sólidos urbanos tiene la propiedad y responsabilidad de su manejo hasta el momento en que los entregue al servicio de recolección, o deposite en los contenedores, estaciones de transferencia o rellenos sanitarios establecidos para tal efecto por la autoridad municipal competente.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

bolsas plásticas, pues el artículo 98, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca,¹³⁵ establece que todo aquel que tire cualquier tipo de residuos en vía pública, caminos, carreteras, drenaje, cuerpos de agua, etcétera, será sancionado con una infracción.

133. Así, de la lectura integral de la Ley de Residuos Sólidos local, se advierte que **existen diversas responsabilidades que se atribuyen a las autoridades públicas y a los particulares en atención a la protección del medio ambiente**, sin que exista una única carga para los productores de bolsas elaboradas con materiales plásticos no reciclados, como afirmó la parte quejosa.

134. A mayor abundamiento, esta Primera Sala no ignora que la recurrente nos invita a caracterizar el daño ambiental generado por estos residuos como una consecuencia del comportamiento de los usuarios finales, y no como resultado de su producción y distribución. No obstante, lo cierto es que los daños al medio ambiente generados por los materiales regulados derivan, en buena medida, de tales actividades. Los bienes que utilizan plástico virgen permanecerán en la Tierra por un tiempo desproporcionadamente largo en comparación con el uso que se les dio, por lo que poco importa que se sancione al usuario final si no se toman acciones encaminadas a reducir y paulatinamente eliminar el uso de productos que son evitables o pueden ser sustituidos con opciones menos lesivas, como se ha precisado a lo largo de esta resolución. Por lo anterior es que se requiere de un entramado de medidas que corresponsabilice a los distintos sectores de la sociedad y al

¹³⁵ **Artículo 98.** Queda prohibido:

I. Tirar cualquier tipo de residuos en la vía pública, caminos, carreteras, predios, barrancas, cañadas, ductos de drenaje y alcantarillado, cableado eléctrico o telefónico, de gas; en cuerpos de agua; cavidades subterráneas; parques, áreas verdes, áreas naturales protegidas y zonas de conservación ecológica; zonas rurales, y lugares no autorizados, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

[...]

Artículo 107. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

I. Realizar cualquiera de las conductas prohibidas enunciadas en los artículos 68 Bis, 92, 98 y 99, o incumplir lo previsto en el artículo 68 de esta Ley; [...]

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Estado en la protección del medio ambiente contra la contaminación por residuos plásticos.

135. En conclusión, los conceptos de violación segundo y tercero resultan **infundados**.

B. Análisis de los artículos 68, párrafo segundo, y 99 párrafo segundo, conforme al principio de seguridad jurídica

136. Finalmente, la parte quejosa alegó que las porciones normativas “productos amigables con el ambiente”, del artículo **68**, segundo párrafo, y “acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan” del artículo **99**, segundo párrafo, violan sus derechos a la legalidad y seguridad jurídica, toda vez que, por una parte, se le impiden tener certeza sobre cuáles productos deben de considerarse como amigables con el ambiente; y por otro lado, contrario a lo que establece el artículo **99**, la norma mexicana no establece materiales ni procesos para la elaboración de bolsas plásticas.

137. Esta Primera Sala estima que los anteriores conceptos de violación resultan **infundados**. Para llegar a tal determinación, es necesario desarrollar la interpretación del principio de seguridad jurídica; y posteriormente determinar si las normas reclamadas realmente violan este principio.

138. El principio de seguridad jurídica exige que las disposiciones de observancia general estén formuladas de un modo que genere suficiente certeza a su destinatario sobre las consecuencias jurídicas que producirán.¹³⁶ En tal

¹³⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 190/2008. De rubro: **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY QUE RIGE A ESE MEDIO DE DIFUSIÓN NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA**. Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 5. Registro: 165991.

Tesis de jurisprudencia P./J. 158/2008. De rubro: **ISSSTE. EL ARTÍCULO 251 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER UN PLAZO DE DIEZ AÑOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A RECIBIR LOS RECURSOS DE LA CUENTA INDIVIDUAL DEL TRABAJADOR SIN PRECISAR EL MOMENTO DE SU INICIO, ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA Y SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)**. Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 15. Registro: 165969.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

sentido, la esencia del principio de seguridad jurídica radica en “*saber a qué atenerse*” respecto de la regulación prevista en la ley.¹³⁷ De acuerdo con lo anterior, esta Corte ha entendido que la configuración de las leyes debe permitir a las personas “*predecir, en la medida de lo posible, la manera en que deben actuar las autoridades y las consecuencias que han de tener [sus] actos y conductas*”.¹³⁸

139. Por otra parte, esta Primera Sala ha entendido que no existe una violación a la seguridad jurídica cuando la interpretación de la ley permita resolver el problema de incertidumbre, confiriendo previsibilidad respecto de la norma aplicable y sus consecuencias.¹³⁹
140. Asimismo, como lo ha sostenido esta Primera Sala, el principio de seguridad jurídica no implica que el poder legislativo deba regular a detalle absolutamente todos los escenarios posibles en un sólo precepto,¹⁴⁰ sino, más bien, que está obligado a prever: “*los elementos mínimos que permitan*

¹³⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.). De rubro: **SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE**. Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página 437. Registro: 2002649.

¹³⁸ **Amparo Directo en Revisión 3652/2013**, resuelto en sesión de la Primera Sala en fecha de 4 de diciembre de 2013, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, pág. 23.

¹³⁹ **Amparo Directo en Revisión 4872/2015**, resuelto en sesión de Primera Sala en fecha de 20 de abril de 2016, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, pág. 34.

Amparo en Revisión 506/2022, resuelto en sesión de Primera Sala en fecha de 29 de marzo de 2023, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, págs. 23 y 24.

¹⁴⁰ **Amparo Directo en Revisión 146/2015**, resuelto en sesión de Primera Sala el 4 de noviembre de 2015, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, págs. 28 y 29.

Amparo en Revisión 506/2022, resuelto en sesión de Primera Sala en fecha de 29 de marzo de 2023, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, pág. 24.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice”.¹⁴¹

141. En principio, el artículo 68, párrafo segundo de la Ley de Residuos Sólidos local establece que:

Artículo 68. Las dependencias y entidades de los Gobiernos estatal y municipales, así como los órganos autónomos, establecerán en sus oficinas y dependencias sistemas de manejo ambiental, los cuales tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos sólidos urbanos, su manejo responsable y su reutilización y reciclaje.

En sus procesos de adquisiciones de bienes y servicios, dichas dependencias, entidades y órganos autónomos optarán por **productos amigables con el ambiente**. La Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable vigilará el cumplimiento de ello.

142. Como se observa, el artículo establece una condición relativa a que las autoridades públicas que adquieran bienes o servicios deberán optar por productos amigables con el ambiente, sin que se establezca que habrá de entender por dicha condición.

143. De acuerdo con lo anterior, surge la interrogante sobre qué habrá de entenderse por “productos amigables con el ambiente”.

144. En primer lugar, derivado de la gran diversidad de productos que pueden necesitar y adquirir las autoridades públicas, mismos que además pueden diversificarse exponencialmente en producción, materiales, utilidad, durabilidad, etcétera, sería desproporcionadamente oneroso exigir que la

¹⁴¹ **Amparo Directo en Revisión 2471/2011**, resuelto en sesión de Primera Sala en fecha de 30 de noviembre de 2011, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pág. 20.

Amparo en Revisión 506/2022, resuelto en sesión de Primera Sala en fecha de 29 de marzo de 2023, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, págs. 24 y 25.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

legislatura precise todas las características necesarias para cumplir con el criterio de: “productos amigables con el ambiente”. En tal sentido, corresponderá a la autoridad administrativa delimitar en la adquisición respectiva la calificativa de “productos amigables con el ambiente”, sin que ello implique un parámetro arbitrario o contrario al principio de seguridad jurídica en la legislación impugnada.

145. Así, por ejemplo, tratándose precisamente de la adquisición de bolsas de plástico —el producto cuya producción reclama centralmente la quejosa— esta Primera Sala advierte que sus características particulares pueden delimitarse a partir del artículo 99, párrafo segundo, de la misma Ley. En efecto, de una interpretación integral de las disposiciones normativas, puede concluirse que las bolsas de plástico “amigables con el ambiente” serán aquellas que, por lo menos, cumplan con el porcentaje mínimo de materiales reciclados, así como con los materiales y procedimientos de fabricación contenidos en la NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan.
146. En tal sentido, la obligación contenida en el artículo 99, párrafo segundo, consistente en privilegiar el uso de materiales reciclados y el uso de bioplásticos, implica que las autoridades estatales, en caso de adquirir bolsas plásticas, deberán atender los estándares que la propia Ley de Residuos Sólidos local en marca en favor del derecho al medio ambiente sano.
147. Por último, la quejosa señala que la norma NMX-E-267 0 (sic) vulnera el principio de seguridad jurídica, pues no establece los materiales ni los procesos de tecnología para fabricar bolsas de plástico de fácil degradación. Esta Primera Sala considera que dicho señalamiento **parte de una interpretación incorrecta de la disposición aludida.**
148. Contrario a lo que señala el quejoso, el artículo impugnado no pretende dirigir a las personas a la NMX en cuestión bajo la premisa de que esta debe dictar los procesos que seguirán en la elaboración de las bolsas de plástico. Más bien, el artículo impugnado remite a la NMX a fin de que las personas utilicen los métodos de prueba que ésta detalla para demostrar que sus productos

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

cumplen con el requisito de ser de ágil degradación contenido en el artículo **99** de la Ley de Residuos local¹⁴².

149. En tal sentido, el artículo 99 de la Ley en cita no genera un problema de seguridad jurídica al referir a la norma NMX-E-267 0 (sic) como un mecanismo de comprobación para dilucidar si los materiales y procesos de tecnología empleados cumplen con un estándar de fabricación que genera productos plásticos amigables con el ambiente, provenientes de fuentes de carácter renovable, como lo son los cultivos que dan origen a los bioplásticos.
150. En ese sentido, los conceptos de violación cuarto y quinto alegados por la parte quejosa resultan **infundados**.

V. DECISIÓN

Toda vez que el juicio de amparo resultó procedente, pero los conceptos de violación resultaron **infundados** o bien **inoperantes**, lo conducente es revocar la sentencia recurrida y negar el amparo a la parte quejosa.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *****, en los términos expuestos en la presente ejecutoria.

¹⁴² **Artículo 99.** Para la protección del Estado y sus habitantes queda prohibido el obsequio, venta o entrega al consumidor final de bolsas de plástico y uso de popotes que sean elaboradas con polietileno de baja densidad, polietileno lineal, polietileno de alta densidad, polipropileno, polímero de plástico y cualquier otro de sus derivados, en supermercados, tiendas de autoservicio o conveniencia, mercados, comercios de giros diversos y en general cualquier tipo de unidad comercial.

Quedan exentas de la restricción del párrafo anterior aquellas bolsas que hayan sido producidas incorporando un porcentaje mínimo de treinta por ciento (30%) de material reciclado y que la fabricación de dichas bolsas de plástico sea con materiales y procesos de tecnología que permitan su ágil degradación acorde a la norma NMX-E-267 0 (sic) las que la sustituyan.

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

Notifíquese; devuélvanse los autos al lugar de su procedencia y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y dos al ciento nueve y se reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido pero se aparta de los párrafos treinta y cuatro y treinta y cinco.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

PONENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

AMPARO EN REVISIÓN 128/2022

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

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