**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN EL AMPARO EN REVISIÓN 227/2022.**

En la sesión celebrada el ocho de abril de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente amparo en revisión promovido por una empresa que se dedica a la elaboración y comercialización de productos preenvasados, en contra de la sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en la que se le negó la protección constitucional respecto de las normas que regulan el etiquetado frontal de alimentos.

En este asunto, la empresa quejosa adujo que los artículos 212, párrafos tercero y cuarto, y 215, fracciones VI y VII, de la Ley General de Salud, así como la Norma Oficial Mexicana *NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria* son inconstitucionales —entre otras cuestiones— porque no existió una motivación reforzada para su emisión, aun cuando su implementación incide en los derechos fundamentales a la salud y a la protección al consumidor.

Por mayoría de diez votos[[1]](#footnote-2) en relación con la reforma legal, y por unanimidad[[2]](#footnote-3) en lo que respecta a la modificación a la Norma Oficial Mexicana, el Pleno determinó que los conceptos de violación relacionados con la exigencia de una motivación reforzada eran inoperantes. Lo anterior, en virtud de que la empresa quejosa no podía considerarse titular de los derechos a la salud y a la protección del consumidor y, por ende, no estaba en aptitud de reclamar la falta de una motivación reforzada a la luz de tales prerrogativas fundamentales.

Si bien compartí la decisión alcanzada, discrepo de las razones en las que se sustenta que la empresa quejosa carece de legitimación para reclamar la motivación reforzada porque no puede ser titular del derecho a la salud por el simple hecho de ser una persona jurídica, así como aquellas en que se sostiene la declaratoria de inoperancia en relación con la motivación reforzada de la Norma Oficial Mexicana. Por lo tanto, emito el presente voto concurrente para exponer los diversos razonamientos con base en los cuales considero que debieron justificarse tales determinaciones.

**Interés legítimo de una persona moral o asociación civil.**

Desde su incorporación, tanto a la Constitución Política del país como a la Ley de Amparo, este Alto Tribunal se ha dado a la tarea de establecer los alcances del interés legítimo, el cual se ha definido como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor de la persona quejosa derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra[[3]](#footnote-4).

Ahora, en relación con el interés legítimo de las personas morales o asociaciones civiles se establecieron ciertos matices en el sentido de que, para acreditar dicho interés, tales entes jurídicos deben demostrar que: ***a)*** dentro de su objeto social se contempla con fin específico la protección del derecho fundamental que acuden a defender en el juicio constitucional y ***b)*** acreditar —a través de pruebas directas o hechos notorios— que realmente han realizado acciones con el fin de lograr ese objetivo[[4]](#footnote-5).

**Motivación reforzada de la Norma Oficial Mexicana.**

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su doctrina constitucional la forma en la que debe analizarse la motivación de los actos legislativos para reconocer su validez, la cual puede ser de dos tipos[[5]](#footnote-6):

**1) Motivación reforzada:** se trata de una exigencia dirigida a la emisión de ciertos actos o normas en las que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional. Precisamente por el tipo de valor que está en juego es preciso que quien emita el acto o la norma haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso.

Esta exigencia es desplegada por el Alto Tribunal cuando detecta en el acto legislativo alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

En estos casos se considera que el legislador debió llevar un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución local establecen como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un determinado acto. Este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y,
2. La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

**2) Motivación ordinaria:** tiene lugar cuando el legislador lleva a cabo sus funciones respecto a temas en los que no está de por medio alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto legislativo no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo en la merma de algún derecho fundamental.

Este tipo de actos legislativos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos —como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental— un control muy estricto llevaría a la persona juzgadora a sustituir la función legislativa del Congreso, pues no es función del Poder Judicial de la Federación, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.

Como ya mencioné, el Tribunal Pleno declaró inoperantes los conceptos de violación en los que se cuestionó la constitucionalidad de la reforma a Ley General de Salud y de la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, en materia de etiquetado frontal de alimentos, porque no se cumplió con el deber de llevar a cabo una motivación reforzada.

Se llegó a esta conclusión bajo el argumento de que si bien el etiquetado frontal tiene incidencia en los **derechos fundamentales a la salud y a la protección de los consumidores** ‒‒pues consiste en un sistema de información simplificada en el área frontal de exhibición de los envases que debe advertir a las personas que pretendan adquirirlos sobre el contenido que exceda los niveles máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, grasas y sodio‒‒ lo cierto es que la empresa quejosa no estaba en aptitud de reclamar la falta de una motivación reforzada a la luz de tales prerrogativas, porque no es titular del derecho a la salud ni acudió al juicio de amparo con el carácter de consumidora sino como productora y comercializadora de alimentos y bebidas preenvasados.

**Razones de la concurrencia.**

*Primer tema:*

Aun cuando coincido en que son inoperantes los conceptos de violación aducidos en contra de la falta de motivación reforzada a la reforma realizada a la Ley General de Salud por la falta de legitimación de la persona moral quejosa para realizar ese planteamiento, respetuosamente no comparto las consideraciones en las cuales se establece que la empresa no cuenta con interés legítimo para hacer ese planteamiento por no ser titular del derecho a la salud por la simple razón de que su naturaleza jurídica no se lo permite.

Lo anterior, porque tal consideración se aparta de la doctrina que este Alto Tribunal ha desarrollado en relación con el interés legítimo de las personas morales o asociaciones civiles para acudir al juicio de amparo, conforme a la cual sí puede reconocérseles legitimación para reclamar afectaciones al derecho a la salud siempre y cuando acrediten que se constituyeron con el fin de proteger ese derecho, así como que han asumido un rol activo en su defensa.

Ante ello, considero que la razón toral por la cual debió establecerse que la empresa quejosa carecía de interés para reclamar la falta de una motivación reforzada a la luz del derecho a la salud, debió justificarse únicamente sobre la base de que no demostró haberse constituido con ese fin, y menos demostró emprender alguna acción para proteger el derecho a la salud de las personas, pues acudió al juicio de amparo en su carácter de productora y comercializadora de alimentos y bebidas preenvasados.

*Segundo tema:*

Por otro lado, respetuosamente no comparto las razones con las que se justifica la calificativa de inoperancia de los conceptos de violación relacionados con la motivación reforzada de la Norma Oficial Mexicana, en específico, me parece inexacto que se dé el mismo tratamiento tanto a los argumentos aducidos en contra de la modificación a dicha Norma como a la reforma a la Ley General de Salud.

A mi parecer, la inoperancia de los argumentos relacionados con la modificación a la Norma Oficial Mexicana debió sustentarse en que no podía exigirse una motivación reforzada para justificar su modificación, toda vez que las autoridades administrativas ya estaban vinculadas a realizar esa modificación como consecuencia de la reforma practicada la Ley General de Salud.

Lo anterior, porque la implementación del etiquetado frontal de advertencia tuvo su origen en el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas alcohólicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve. Con base en dicha reforma se modificaron —entre otros— los artículos 212, párrafos tercero y cuarto, y 215, fracciones VI y VII, de la citada legislación[[6]](#footnote-7), en los que expresamente se reguló el mencionado sistema de etiquetado.

Luego, en el Segundo Transitorio de dicho Decreto de reforma se estableció que: *“El Ejecutivo Federal realizará las adecuaciones reglamentarias correspondientes, dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación”.*

En términos de lo antes expuesto, me parece que la empresa quejosa no estaba en aptitud de exigir que la modificación a la Norma Oficial Mexicana encargada de regular el etiquetado frontal de advertencia se justificara a través de una motivación reforzada, pues el proceso de modificación atendió al cumplimiento del mandato establecido en la Ley General de Salud.

Por lo anterior, me parece que la razón toral para declarar inoperantes los conceptos de violación aducidos en torno a la falta de motivación reforzada de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, *Especificación generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria*, no debió consistir en que la empresa quejosa carecía de legitimación para exigirla por no ser titular de los derechos a la salud y a la protección al consumidor, sino que debió establecerse que el proceso de normalización no estaba sujeto a cumplir ese requisito porque la modificación de la Norma Oficial Mexicana atendió únicamente al cumplimiento de una obligación legalmente establecida.

**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

1. De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. [↑](#footnote-ref-2)
2. De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. [↑](#footnote-ref-3)
3. Tal definición se contempla en la tesis de jurisprudencia **P./J. 50/2014 (10a.)**, de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”***, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia Común, página 60, Registro digital: 2007921. [↑](#footnote-ref-4)
4. Dicha doctrina fue concentrada por la Primera Sala en el **amparo en revisión 265/2020**, fallado el doce de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de la Ministra Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo. [↑](#footnote-ref-5)
5. Tal doctrina se concentró en la tesis de jurisprudencia **P./J. 120/2009**, de rubro: **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.”**, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia: Constitucional, página 1255, registro digital 165745. [↑](#footnote-ref-6)
6. **Artículo 212.** La naturaleza del producto, la fórmula, la composición, calidad, denominación distintiva o marca, denominación genérica y específica, información de las etiquetas y contra etiquetas, deberán corresponder a las especificaciones establecidas por la Secretaría de Salud, de conformidad con las disposiciones aplicables, y responderán exactamente a la naturaleza del producto que se consume, sin modificarse; para tal efecto se observará lo señalado en la fracción VI del artículo 115.

   Las etiquetas o contra etiquetas para los alimentos y bebidas no alcohólicas, deberán incluir información nutrimental de fácil comprensión, veraz, directa, sencilla y visible.

   Además de lo dispuesto en el párrafo anterior, el etiquetado frontal de advertencia deberá hacerse en forma separada e independiente a la declaración de ingredientes e información nutrimental, para indicar los productos que excedan los límites máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio y los demás nutrimentos críticos e ingredientes que establezcan las disposiciones normativas competentes.

   La Secretaría de Salud podrá ordenar la inclusión de leyendas o pictogramas cuando lo considere necesario.

   **Artículo 215.** [...]

   **VI. Etiquetado frontal de advertencia de alimentos y bebidas no alcohólicas:** Sistema de información simplificada en el área frontal de exhibición del envase, el cual debe advertir de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido que exceda los niveles máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, grasas, sodio y los nutrimentos críticos, ingredientes y las demás que determine la Secretaría.

   **VII.** **Nutrimentos críticos:** Aquellos componentes de la alimentación que pueden ser un factor de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles, serán determinados por la Secretaría de Salud. [↑](#footnote-ref-7)