

Vistos, para resolver, los autos del presente juicio de amparo, y,

RESULTANDO:

1. Por escrito presentado el 22 de agosto de 2014, ***** promovió juicio de amparo contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, de las que reclamó la emisión del artículo 24 Bis de la Ley General de Educación, entre otras disposiciones de observancia general.

2. De la instancia de control constitucional tocó conocer al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, que la tramitó bajo el número 942/2014; el 8 de diciembre de 2014, dicho órgano jurisdiccional se declaró legalmente incompetente para conocer del expediente y ordenó turnar los autos a la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

3. Recibidos los autos, por auto de 13 de enero de 2015 se aceptó la competencia propuesta, registrando el expediente con el número de juicio de amparo **1/2015**; posteriormente se celebró la audiencia constitucional, la cual tuvo verificativo al tenor del acta que antecede.

CONSIDERANDO:

I

Competencia.

4. Este Juzgado Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región es competente para conocer del presente asunto, pues ejerce jurisdicción en toda la República y se impugna, entre otras normas generales, el artículo 24 bis de la Ley General de Educación. Lo anterior, de conformidad con los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35 de la Ley de Amparo; 81, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este último en relación con el punto quinto, inciso 2 y último párrafo del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la

Judicatura Federal¹, así como el punto primero del Acuerdo General 28/2013 del Consejo de la Judicatura Federal².

II

Fijación de la litis.

5. Del análisis integral de la demanda, en términos del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que el acto reclamado y autoridades responsables son las siguientes:

a) La aprobación, promulgación, refrendo y publicación del artículo 24 bis de la Ley General de Educación que, en el respectivo ámbito de su competencia, se atribuye al Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación y Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación;

b) La expedición de los artículos primero, fracciones I, II y III; cuarto, fracción II; séptimo, fracción V; décimo octavo, así como los numerales 2.4.5, 2.4.5.1, 2.4.5.4 y 2.4.6, tabla 4, del anexo único, del “Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único”³, que se reclama al Secretario de Educación Pública y al Secretario de Salud, así como su publicación, atribuida al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación.

III

Certeza de los actos reclamados.

6. Son ciertos los actos reclamados al Congreso de la Unión, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretarios de Gobernación, Educación y Salud, así como al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, ya que el decreto legislativo y el Acuerdo combatidos en este juicio constituyen un hecho notorio con motivo de su publicación en el Diario Oficial de la

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2013.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 2013.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014.

Federación, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

IV

Hechos relevantes

7. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013, entre otras cosas, se adicionó el artículo 24 bis a la Ley General de Educación, que dispone lo siguiente:

“ARTICULO 24 Bis.- La Secretaría, mediante disposiciones de carácter general que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, establecerá los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud.

Estas disposiciones de carácter general comprenderán las regulaciones que prohíban los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos y fomenten aquellos de carácter nutrimental”.

8. Por otra parte, el 16 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único”, que en sus artículos primero, fracciones I, II y III; cuarto, fracción II; séptimo, fracción V; décimo octavo, así como los numerales 2.4.5, 2.4.5.1, 2.4.5.4 y 2.4.6, tabla 4, del anexo único, dispone⁴:

“Primero.- El presente Acuerdo tiene por objeto:
I. Establecer los lineamientos generales a que deberán sujetarse el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas del Sistema Educativo Nacional;
II. Dar a conocer los criterios nutrimentales de los alimentos y bebidas preparados y procesados que se deberán expender y distribuir en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, conforme al Anexo Único del presente Acuerdo, y

⁴ Se transcriben solo los preceptos legales combatidos en esta instancia de control constitucional.

III. Destacar los tipos de alimentos y bebidas preparados y procesados que deberán prohibirse para su expendio y distribución en las escuelas del Sistema Educativo Nacional por no favorecer la salud de los estudiantes”

“Cuarto.- Para los efectos del presente Acuerdo se entenderá por:

...
II. Alimentación correcta: a los hábitos alimentarios que de acuerdo con los conocimientos aceptados en la materia, cumplen con las necesidades específicas en las diferentes etapas de la vida, promueven en los niños y las niñas el crecimiento y desarrollo adecuados y en los adultos permite conservar o alcanzar el peso esperado para la talla y previene el desarrollo de enfermedades;

...”
“Séptimo.- Con base en los principios señalados en el presente capítulo, las escuelas:

...
V. Ofrecerán una alimentación correcta en términos de los criterios técnicos nutrimentales contenidos en el Anexo Único del presente Acuerdo”.

“Decimoctavo.- Queda prohibida la preparación, expendio y distribución de alimentos y bebidas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, que por representar una fuente de azúcares simples, harinas refinadas, grasas o sodio, no cumplan con los criterios nutrimentales del Anexo Único del presente Acuerdo y, en consecuencia, no favorezcan la salud de los educandos y la pongan en riesgo”.

“ANEXO ÚNICO DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL EXPENDIO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS PREPARADOS Y PROCESADOS EN LAS ESCUELAS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL”

“2.4.5. Alimentos y bebidas procesados.

Los alimentos y bebidas procesados que cumplan con los criterios nutrimentales establecidos en la Tabla 4 se pueden expendir en las escuelas públicas y privadas del Sistema Educativo Nacional únicamente los días viernes, en sustitución de los cereales, las oleaginosas y leguminosas”.

“2.4.5.1. Bebidas para secundaria, media superior y superior.

- **Porción: 250 ml.**
- **Calorías por porción: 10 kcal máximo.**
- **Sodio: 55 mg por porción.**
- **Edulcorantes no calóricos: 40 mg/100 ml o 100 mg/250 ml.**
- **Sin cafeína y sin taurina”.**

“2.4.5.4. Jugos de frutas, jugos de verduras y néctares.

Jugos de verduras y frutas:

- Se permitirán jugos de fruta 100% natural sin azúcares añadidos.

- En caso de jugos de frutas naturales de origen industrializado, la cantidad de azúcares totales (gramos por porción) será según la Norma Oficial Mexicana NOM-173-SCFI-2009, Jugos de frutas preenvasados-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2009.

- La energía por porción será menor a 70 kcal.
- La porción debe ser menor o igual a 125 ml.

Néctares:

- Energía por porción: menor a 70 kcal.
- La porción debe ser menor o igual a 125 ml.
- Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius”.

“2.4.6. Recomendaciones para la preparación del refrigerio escolar desde casa.

El refrigerio debe ser preparado preferentemente en casa, con el fin de que la calidad e higiene de los alimentos sea mayor.

Para la preparación del refrigerio en casa, se recomienda a las madres y padres de familia lo siguiente:

- Identificar las verduras y frutas de temporada y de la región.
- Seleccionar preparaciones sencillas que contengan alimentos de los tres grupos del Plato del Bien Comer para cumplir con las características de una alimentación correcta.
- Planear los menús y elegir los alimentos que se van a consumir en el refrigerio con la participación de los estudiantes, para que sean mejor aceptados.
- Preparar con anticipación aquellos alimentos que no se descompongan o puedan refrigerarse.
- En caso de incluir alimentos procesados, se sugiere que sean aquellos que cumplan con los criterios nutrimentales, a que se refiere este Anexo e incluirlos únicamente una vez por semana (viernes). Los criterios nutrimentales se describen en la Tabla 4”.

“Tabla 4. Criterios Nutrimentales para alimentos y bebidas procesados permitidos únicamente los días viernes.

CATEGORÍAS	CRITERIOS NUTRIMENTALES	Valor límite
Bebidas para secundaria, media superior y superior 13	Porción (ml)	250 ml
	Calorías por porción (kcal. máximo)	10 kcal
	Sodio (mg por porción)	55 mg
	Edulcorantes no calóricos(mg / 100 ml)	40 mg /100 ml (100 mg/250 ml)
Leche 1456 (incluye fórmulas	Porción (ml)	250 ml

lácteas y productos lácteos combinados - No considera alimentos lácteos)*	Calorías por 100 g (kcal)	50/100 g (125 kcal/250 ml)
	Grasas totales (en 100 g)	1.6/100 g (4/250 ml)
Yogurt y alimentos lácteos fermentados 1.45	Porción (g o ml)	Sólido = 150 g
		Bebible = 200 ml
	Calorías por porción (máximo)	Sólido = 80 kcal
		Bebible = 100 kcal
	Grasas totales (100 g o ml)	Sólido = 2.5g/100 g (3.75 g/150 g)
Bebible = 1.4g/100 ml (2.8 g/200 ml)		
Azúcares (% de calorías totales respecto a azúcares añadidos)	30%	
Jugos de frutas y verduras 1.4*	Porción (ml)	125 ml

Azúcares totales (g por porción)	Según la Norma Oficial Mexicana NOM-173-SCFI-2009, Jugos de frutas preenvasados-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba.
Calorías por porción (máximo)	70 kcal

Néctares 1.4 *	Porción (ml)	125 ml
	Calorías por porción (máximo)	70 kcal
Alimentos líquidos de soya 1.4 *	Porción (ml)	125 ml
	Sodio (mg por 100ml)	110 mg/100 ml
	Grasas totales (g por 100ml) Las grasas saturadas no deben rebasar 21% de grasas totales	2.5g /100 ml (3.12 g /125 ml)
	Calorías por porción (kcal, máximo)	100 kcal
	Proteína (g por porción) Mínimo	3.8 g
Alimentos líquidos de soya con jugo *	Porción (ml)	125 ml
	Sodio (mg por 100ml)	50 mg/100 ml (62.5 mg/125 ml)
	Calorías por porción (kcal, máximo)	60 kcal
	Proteína (g por porción, mínimo)	0.75 g
Botanas 1.7	Porción (kcal)	130 kcal
	Grasas totales (% de calorías totales)	35%
	Grasas saturadas (% de calorías totales)	15%
	Ácido grasos trans (g por porción)	0.5 g

	Azúcares añadidos (% de calorías totales)	10%
	Sodio (mg por porción)	180 mg
Galletas, pastelillos, confites y postres 189	Porción (kcal)	130 kcal
	Grasas totales (% de calorías totales)	35%
	Grasas saturadas (% de calorías totales)	15%
	Ácido grasos trans (g por porción)	0.5 g
	Azúcares añadidos (% de calorías totales)	20%
	Sodio (mg/porción)	180 mg
Oleaginosas (por ejemplo: cacahuates, nueces, almendras, pistaches, etc.) y leguminosas secas (por ejemplo: habas secas) 10	Porción (kcal)	130 kcal
	Grasas saturadas (% de calorías totales)	15%
	Ácido grasos trans (g por porción)	0.5 g
	Azúcares añadidos (% de calorías totales)	10%

Sodio (mg por porción)	180 mg
------------------------	--------

1 Todos los productos deberán contener sólo una porción.
 2 Los parámetros se refieren a menor o igual que.
 3 Las bebidas para secundaria, media superior y superior serán sin cafeína y sin taurina.
 4 Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos en leche, néctares, yogurt y bebidas de soya, siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.
 5 Ácidos grasos trans no aplica cuando son de origen natural como en lácteos.
 6 En caso de la leche se permite su consumo hasta dos veces por semana en sustitución de las oleaginosas y las leguminosas.
 7 Dentro de la categoría de botanas, se podrán registrar el grupo de alimentos denominado "Quesos para lunch", debiendo cumplir con los siguientes criterios nutrimentales:

Quesos para refrigerio	Porción (g)	30 g
	Energía total (kcal)	<= 80 kcal
	Grasas totales (g)	<= 6 g
	Grasas saturadas	<= 3.5 g
	Grasas totales (% de kcal totales)	68%
	Grasas saturadas (% de kcal totales)	39%
	Sodio (mg/porción)	<= 180 mg

8 Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos en galletas, pastelillos y postres, siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.
 9 En el caso de chocolates, éstos deberán apegarse a lo marcado en la **NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-186-SSA1/SCFI-2002, PRODUCTOS Y SERVICIOS. CACAO, PRODUCTOS Y DERIVADOS. I CACAO. II CHOCOLATE. III DERIVADOS. ESPECIFICACIONES SANITARIAS. DENOMINACIÓN COMERCIAL** (Diario Oficial de la Federación 8 de noviembre de 2002) o la que la sustituya, y únicamente podrán expendirse de forma eventual (durante festividades, tales como: día de reyes, día del niño o eventos escolares).
 10 El grupo de las oleaginosas (por ejemplo: cacahuates, nueces, almendras, pistaches, etc.) y leguminosas secas (por ejemplo: habas secas) no se encuentra sujeto al criterio de grasas totales por su alto valor nutrimental ya que, a pesar de su alto contenido de grasas, su consumo moderado ha sido asociado con efectos positivos para la salud, siempre y cuando no tengan grasas, sal o azúcares añadidos. Por lo anterior, estos productos se podrán consumir todos los días de la semana.
 * El uso de edulcorantes no calóricos en leche, yogurts, jugos de fritas/verduras y néctares dependerá si están aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

Nota: Para niños y niñas de preescolar y primaria sólo se permitirá el consumo de agua simple potable para todos los días de la semana”.

V

Causas de improcedencia infundadas.

Consentimiento del artículo 24 bis de la Ley General de Educación.

9. Las autoridades responsables sostuvieron que, en relación al acto reclamado consistente en el artículo 24 bis de la Ley General de Educación, se actualizó la causa de improcedencia establecida en el numeral 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, argumentando que si aquél precepto legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013, a la fecha de presentación de la demanda (22 de agosto de 2014) había transcurrido en exceso el término de treinta días que establece la ley para tal efecto, pues se trata de una norma autoaplicativa.

10. El motivo de improcedencia es infundado.

11. Ha sido criterio reiterado de este órgano de control constitucional que el decreto publicado el 11 de septiembre de 2013, por el cual se modificaron diversos preceptos de la Ley General de Educación, contiene disposiciones normativas autoaplicativas y heteroaplicativas.

12. De la simple lectura del artículo 24 bis combatido por la agraviada⁵ se aprecia que se trata de una disposición heteroaplicativa⁶, en virtud de que las obligaciones de hacer o de no hacer que impone, consistentes en las restricciones o prohibiciones de expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesados dentro de toda escuela, está condicionada a la emisión de las disposiciones generales que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

⁵ Transcrito en el considerando de “Hechos relevantes”.

⁶ Atendiendo a la tesis del Pleno de nuestro más Alto Tribunal, cuyos datos de identificación y rubro son: Época: Novena Época. Registro: 198200. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Julio de 1997. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 55/97. Página: 5. **“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”.**

Consentimiento del Acuerdo de 16 de mayo de 2014.

13. En otro orden de ideas, las autoridades responsables manifestaron que, respecto al Acuerdo reclamado⁷, se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IV, de la ley que regula al sumario de derechos humanos, pues el plazo de treinta días para combatirlo ya había expirado al momento de la presentación de la demanda (22 de agosto de 2014).

14. Los argumentos antes sintetizados son infundados, pues si bien es cierto que el acuerdo impugnado, en donde se regulan los lineamientos para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados, fue publicado en el medio de comunicación oficial el 16 de mayo de 2014, en el artículo tercero transitorio se dispuso lo siguiente:

*“... **TERCERO.-** La implementación del presente Acuerdo y su Anexo Único en las escuelas del tipo básico se llevará a cabo a partir del ciclo escolar 2014-2015 y **en las de los tipos medio superior y superior en el ciclo lectivo correspondiente al segundo semestre de 2014**”.*

(Lo resaltado es propio)

15. Ahora bien, si el segundo semestre del ciclo escolar 2014-2015 inició el 18 de agosto de 2014, de acuerdo con el Calendario Escolar 2014-2015, vigente para las escuelas públicas y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional⁸, a partir de ese día la solicitante de derechos fundamentales se encontraba en aptitud para impugnar el acuerdo combatido en esta instancia de control constitucional, siendo que presentó su demanda de amparo al cuarto día hábil siguiente, es decir, dentro del plazo legal previsto por la ley de la materia. Sobre este particular conviene destacar, como se asentará más adelante, que la solicitante de amparo señaló comercializar sus productos en instituciones de educación media superior (bachillerato), sin que las autoridades hayan demostrado que también lo hace en preescolar, primaria o secundaria.

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014.

⁸ http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Calendario_2014_2015 (consultado el 11/marzo/2015, a las 10:20 horas).

***Naturaleza heteroaplicativa del Acuerdo de 16
de mayo de 2014.***

16. Por otra parte, las autoridades señalaron que se actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 61, fracción XII, segunda parte, de la Ley de Amparo, puesto que el Acuerdo reclamado a las Secretarías de Educación y Salud es de naturaleza heteroaplicativa y no existe a la fecha acto de aplicación alguno que le permita accionar el presente juicio constitucional.

17. No asiste la razón a las autoridades responsables, pues el Acuerdo impugnado es de naturaleza autoaplicativa, en virtud de que restringe o prohíbe el expendio y distribución de ciertos alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional desde el momento de su entrada en vigor, sin que sea necesario el actuar de alguna autoridad o de los particulares para su observancia.

Interés jurídico y legítimo.

18. Las autoridades señaladas como responsables invocaron el supuesto normativo relativo al artículo 61, fracción XII, primera parte, de la Ley de Amparo, señalando que los preceptos impugnados no afectan el interés jurídico o legítimo de la peticionaria del amparo, al no causar agravio alguno a su esfera de derechos.

19. Los argumentos antes expuestos son infundados.

20. Las disposiciones impugnadas, entre otras cosas, restringen o prohíben el expendio y distribución de los alimentos y bebidas en las instituciones del Sistema Educativo Nacional.

21. En el presente caso, la agraviada exhibió copia certificada de la escritura ***** de la Notaría Pública 15 de Tijuana, Baja California, relativa a la “*reforma total de los estatutos sociales*” de la ahora quejosa; en el anexo “A” se advierte que el objeto de la peticionaria es, entre otros, “*el embotellamiento y envase de toda clase de líquidos, con o sin gas, su distribución y venta al público*”⁹.

22. De igual manera, está agregada la documental consistente en el contrato de preferencia de venta, promoción y publicidad celebrado el 15 de mayo de 2013, entre la parte quejosa

⁹ Fojas 91 a 117.

como “proveedor” y el ***** , en su carácter de “cliente”, en cuyas cláusula primera se establece:

“PRIMERA: Sujeto a los términos y condiciones establecidas más adelante, EL PROVEEDOR se compromete y obliga a suministrar a EL CLIENTE en los domicilios señalados en el ANEXO 1¹⁰, PRODUCTOS ***** , PROPIOS O DE CUALQUIER OTROS PRODUCTOS QUE PRODUJERA O DISTRIBUYERA EN UN FUTURO, en las cantidades y con la periodicidad que le indique EL CLIENTE, de acuerdo a las necesidades del mismo y en concordancia con la operación de distribución, disponibilidad y comercialización de EL PROVEEDOR. Por su parte, EL CLIENTE se obliga a pagar los productos suministrados en términos de lo acordado más adelante”.¹¹

23. De los medios de prueba antes señalados, a los cuales se otorga pleno valor probatorio en términos del artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se aprecia que la solicitante de amparo se dedica, entre otras cosas, a la distribución y venta de refrescos (con gas y sin gas), agua natural y mineral embotellada, jugos, néctares, tés y bebidas energizantes¹²; de igual manera, que la quejosa vende y distribuye tales productos en instituciones educativas.

24. Las circunstancias anteriores son suficientes para tener por acreditado el interés jurídico de la quejosa, ya que las disposiciones combatidas le impiden o restringen realizar su actividad en ciertos lugares.

VI

Improcedencia del juicio.

Publicación y refrendo de los actos reclamados.

25. En relación al refrendo y publicación del artículo 24 bis de la Ley General de Educación, atribuidos al Secretario de Gobernación y Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, así como a la publicación de los artículos primero, fracciones I, II y III; cuarto, fracción II; séptimo, fracción V; décimo octavo, y numerales 2.4.5,

¹⁰ El citado anexo 1, visible a foja 132, contiene un plano con la geolocalización de, entre otras instalaciones, planteles de instituciones educativas.

¹¹ Fojas 126 a 132.

¹² ***** en sus nombres comerciales, según se desprende de la declaración segunda del contrato visible a foja 125.

2.4.5.1, 2.4.5.4 y 2.4.6, tabla 4, del anexo único, del “*Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único*”, reclamados al Director General Adjunto del citado medio de comunicación oficial, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, última parte, ambos de la Ley de Amparo.

26. La porción normativa citada en último párrafo dispone que en la demanda de amparo se deben de hacer valer los conceptos de violación en contra de los actos reclamados; en el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el decreto promulgatorio de la ley impugnada, o su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de responsables únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios. De esta manera, si el solicitante de amparo llama al juicio de amparo a las autoridades que participaron en el refrendo y publicación de una norma general, pero no ataca su participación por vicios propios, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el párrafo anterior.

27. En el presente caso se advierte que la parte quejosa impugnó las normas generales precisadas al principio de este considerando, pero no vertió concepto de violación para demostrar la inconstitucionalidad de su refrendo y publicación por vicios propios, por lo que se actualiza la causa de improcedencia en análisis y, consecuentemente, debe de sobreseerse respecto de dichos actos y autoridades, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Derechos Humanos.

VII

Síntesis de los conceptos de violación.

28. La parte quejosa señaló en sus conceptos de violación que las disposiciones legales combatidas violan lo dispuesto por la Constitución Federal, de conformidad con los argumentos que se sintetizan a continuación.

A) La prohibición de comercializar ciertos productos en instalaciones educativas es innecesaria, a criterio de la quejosa, pues

en diversos acuerdos, normas oficiales y planes generales del Estado mexicano, así como en la estrategia mundial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre otros documentos internacionales, se ha establecido que para combatir el sobrepeso y la obesidad de la población es necesario contar con una política para lograr cambios en los patrones de alimentación física, reconociendo que se trata de un tema de hábitos que requieren un cambio en cada individuo y que requiere de un tiempo para ello. De esta manera, el medio idóneo de combate al sobrepeso y obesidad versa sobre cuestiones de educación, información, oferta y acceso de productos alimentarios, sin que en ningún momento se reconozca como una opción viable la prohibición al expendio o distribución de cierto grupo de alimentos o bebidas.

B) La peticionaria de amparo aduce que un elemento a considerar para abatir los problemas de sobrepeso y obesidad es la falta de equilibrio energético, el cual es distinto para cada organismo, donde la edad, género, etnia, metabolismo y estado de salud particular de cada individuo juega un papel fundamental. Agrega que la actividad física es un factor determinante del gasto de energía y, por lo tanto, del equilibrio energético y del control del peso. El ejercicio tiene efectos benéficos sobre el síndrome metabólico que va más allá del control del peso excesivo; por ejemplo, reduce la tensión arterial, mejora el nivel del colesterol y lipoproteínas de alta densidad, el control de hiperglucemia en las personas con exceso de peso y reduce el riesgo de los cánceres de colon y de mama (en las mujeres). De esta manera, concluye la quejosa, es necesario combinar la alimentación y la actividad física para mejorar la salud física y mental de las personas.

C) La agraviada manifiesta que el sobrepeso y la obesidad ya están siendo combatidos por el Estado a través de otros medios idóneos, como son la educación e información. Por ende, concluye la agraviada, la prohibición para el expendio y distribución de productos que rebasen los criterios nutrimentales en el sistema educativo nacional no constituye una medida idónea, ni mucho menos eficaz, ya que lo que se requiere, primordialmente, es la educación e información adecuada, junto con el deseo de cada individuo de un cambio de estilo de vida que incluya la actividad física de manera prioritaria. Para tal efecto, la sociedad y los padres de familia juegan un papel importante para la

creación de hábitos adecuados desde la familia, lo que se fortalece con lo aprendido en la escuela.

D) La quejosa afirma que los estudiantes que se encuentran en educación media superior y superior pueden ejercer decisiones libres e informadas, dado que tienen la capacidad para decidir los alimentos que consumen, además de que muchos de ellos cuentan con la mayoría de edad legal. La Consulta Mixta de Expertos de la Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura señalan que hay pruebas convincentes de que la actividad física regular protege contra el peso perjudicial, mientras que los modos de vida sedentarios y el ocio inactivo lo favorecen, señalando que deben fomentarse cambios al entorno que promuevan estilos de vida saludables, a fin de prevenir la obesidad y las enfermedades crónicas.

E) El acto reclamado tiene una repercusión en la totalidad de los estudiantes, argumenta la agraviada, incluso de aquellos que no presentan problemas de salud (sobrepeso u obesidad), coartando su derecho de libre elección y consumo. Incluso, señala, la prohibición en el expendio y distribución de los productos establecidos en el Acuerdo reclamado, no necesariamente disminuirá el consumo de éstos, sino que provocará una migración progresiva al consumo de productos de menor calidad o bien derivados del comercio informal, agravando así el problema de salud.

F) El Acuerdo reclamado, según la inconforme, viola los derechos a la personalidad, propia imagen y dignidad humana de los alumnos, ya que el gobierno debe abstenerse de imponer modelos y estándares de vida que sean ajenos a los particulares, es decir, el Estado no puede intervenir en asuntos de trascendencia personal o privada (valores, virtudes sociales, etc.), debiendo respetar la identidad sociocultural del individuo, la autodeterminación y las opciones de vida que cada uno tiene, sobre todo tratándose de hábitos alimenticios

G) Las disposiciones reclamadas violan en perjuicio de la quejosa la libertad de trabajo y de comercio, prevista por el artículo 5° de la Constitución Política de los Estado de Unidos Mexicanos, pues lo que se pretende es catalogar la venta de sus productos como “nocivos para la salud” sin justificación alguna; afirma que su actividad de comercio es lícita, cumpliendo en todo momento con su objeto social

que consiste en expendio y distribución de bebidas que cumplen con las normas correspondientes para su comercialización, por lo que no se afectan los derechos de la sociedad o de terceros, ni existe un riesgo para la salud.

H) Las autoridades responsable carecen de facultades para la emisión del acto reclamado, violando así el artículo 16 de la Constitución Federal, puesto que si bien el artículo 24 Bis de la Ley General de Educación prevé la facultad de dichas autoridades para regular el consumo de alimentos y bebidas limitado al concepto de “escuelas”, careciendo por tanto de facultades para extender los efectos de los lineamientos en instituciones de educación superior.

I) En la Tabla 4 del Anexo Único del acuerdo impugnado se realiza una distinción injustificada del contenido nutrimental de los alimentos que contiene, tomando como base la densidad calórica, grasas, carbohidratos, azúcares, etcétera, realizando una clasificación entre diversos alimentos y bebidas (refrescos, jugos, leche, botanas, galletas, pastelitos, etc.), sin que exista una justificación o sustento que evidencie que los productos que distribuye la empresa quejosa se encuentran sujetos a parámetros más estrictos que otros alimentos (por ejemplo la leche), lo que constituye una clara violación a la garantía de igualdad, pues para desincentivar el consumo de productos que tienen una repercusión negativa en la salud deberían tomarse los alimentos indicados como iguales en cuanto a su aportación nutricional.

VIII

Estudio de fondo

Razonamientos comunes a la prohibición o restricción del expendio y distribución de productos alimenticios en instalaciones educativas (preescolar hasta superior).

29. Los conceptos de violación reseñados en los incisos **D)**, **E)** y **F)** del considerando VII, referidos al expendio y distribución de productos alimenticios en instituciones de educación **preescolar**, **primaria**, **secundaria**, **media superior** y **superior**, son inoperantes.

30. Del análisis de la demanda de amparo¹³ se advierte que la empresa quejosa **acude al presente sumario de derechos fundamentales en representación de los consumidores de sus productos**, alegando un interés legítimo para ello.

31. Ahora bien, el artículo 107, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que tiene el carácter de parte agraviada quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo – individual o colectivo –, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Norma Fundamental y con ello se afecta su esfera jurídica. Como se aprecia, el interés legítimo implica una afectación a la esfera jurídica de quien lo alega, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

32. El artículo 5º, fracción I, de la Ley de Amparo, al desarrollar el mandato constitucional referido en el párrafo que antecede, dispone que el quejoso será la persona que sea titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que el acto reclamado produzca una afectación real y actual a **su** esfera jurídica. De nueva cuenta podemos advertir la íntima vinculación o relación que tiene que existir entre la persona que acude al amparo y la afectación a su cúmulo de derechos, ya sean subjetivos o legítimos.

33. Por su parte, el interés legítimo ha sido definido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ como la existencia de un **vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso**, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se

¹³ Específicamente de las fojas 40 a 56.

¹⁴ En la jurisprudencia con los siguientes datos de localización y rubro: Época: Décima Época. Registro: 2007921. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 50/2014 (10a.). Página: 60. **"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)"**.

reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.

34. Como se dijo en el considerando V, donde se desestimaron las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables, la parte quejosa tiene un **interés jurídico** para acudir a esta instancia de control constitucional, en virtud de que es titular de un derecho subjetivo (libertad de trabajo y comercio) y el acto reclamado afecta de manera directa su esfera jurídica, al restringir la venta, comercialización y distribución de sus productos en instalaciones educativas.

35. No obstante lo anterior, la solicitante de amparo **carece de interés legítimo** para defender los derechos fundamentales de los consumidores de sus productos, ya que **no existe un vínculo** entre la agraviada ***** , y la afectación aducida, es decir, la trasgresión o menoscabo de la libertad de consumo, libre personalidad, propia imagen, dignidad humana u otras afectaciones análogas de los alumnos que no podrán comprar sus productos en instalaciones educativas. Lo que alega la agraviada en su demanda se trata de un **interés simple**, no justiciable en sede constitucional, de conformidad con el artículo 5º, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

36. Este juzgado de distrito no pasa por alto la importancia del interés legítimo para ampliar el acceso de los ciudadanos a la acción de amparo, a efecto de que el Poder Judicial de la Federación controle la constitucionalidad de los actos del poder público; sin embargo, el interés legítimo (individual o colectivo) no puede servir de pretexto para que cualquier persona comparezca ante los tribunales a defender los derechos de otra.

37. Sostener un criterio en contrario implicaría aceptar, por ejemplo, que las empresas tabacaleras representan los intereses legítimos de los fumadores; las telefónicas velan por los derechos de los usuarios del servicio, las constructoras protegen a los compradores de viviendas o, como pretende la aquí quejosa, que los productores de bienes pueden defender a los consumidores, siendo que no siempre tienen fines comunes, sino que, por el contrario, pueden tener intereses encontrados.

IX

Estudio de fondo

Razonamientos relativos a la prohibición o restricción en el expendio y distribución de productos alimenticios en instituciones de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

38. Los conceptos de violación sintetizados en los incisos **A, B, C, G, H e I** del considerando VII¹⁵, referidos única y exclusivamente al expendio y distribución de productos alimenticios en **instituciones de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior**, son infundados e inoperantes

39. En principio debe señalarse que constituye un hecho notorio¹⁶ para este juzgado federal que los estudiantes de las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria tienen, por regla general, menos de 15 años de edad; quienes asisten a la educación media superior tienen edades que fluctúan entre los 15 y 18 años, según el año escolar que estén cursando, por lo que un gran número de ellos tienen la categoría de menores de edad – niños –, de conformidad con el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁷. Si bien es cierto que el artículo 5º, párrafo primero, de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes¹⁸, considera como adolescentes a las personas mayores de 12 años cumplidos y menores de 18, ello no significa que no se encuentren bajo una tutela especial por parte del Estado.

40. Por lo tanto, este juzgado federal tiene la ineludible obligación de velar por el interés superior de la niñez mexicana, según disponen los artículos 4º, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3.1 de la Convención sobre los

¹⁵ Que se estudian de manera conjunta, dada su íntima y estrecha vinculación.

¹⁶ En términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁷ "ARTÍCULO 1. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

¹⁸ "Artículo 5. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad".

Derechos del Niño, así como la doctrina jurisprudencial emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁹.

41. El artículo 25 bis de la Ley General de Educación dispone que la Secretaría de Educación Pública, mediante disposiciones de carácter general, establecerá los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de toda escuela; estas disposiciones, aclara la norma, comprenderán las regulaciones que prohíban los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos y fomenten aquellos de carácter nutrimental.

42. Por su parte, los artículos primero, fracciones I, II y III; cuarto, fracción II; séptimo, fracción V y décimo octavo del “*Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único*”, establecen cuál es el objeto del propio acuerdo, qué debe entenderse por alimentación correcta - la cual deberán ofrecer las escuelas en los términos del anexo único -, así como la prohibición para la preparación, expendio y distribución de ciertos alimentos que no favorezcan o pongan en riesgo la salud de los menores.

43. En los numerales 2.4.5, 2.4.5.1, 2.4.5.4 y 2.4.6, del anexo único de dicho Acuerdo se establecen los lineamientos para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional; finalmente en la tabla 4, del anexo de referencia, se contienen los criterios nutrimentales para dichos alimentos y bebidas.

44. En la demanda de amparo la parte quejosa aduce, sustancialmente, que con las disposiciones reclamadas se violenta su libertad de trabajo y de comercio, ya que se le prohíbe vender sus productos libremente en instituciones de educación **preescolar a media superior**.

¹⁹ En concreto la jurisprudencia 1ª.J/191/2005 (registro 175,053), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XXIII, mayo de 2006, página 167, del rubro “**MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE**”, así como la tesis aislada 1ª.XV/2011 (registro 162,807) de la Primera Sala del más Alto Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XXXIII, febrero de 2011, página 616., del intitulada “**INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL**”.

45. Al respecto, debe destacarse que los derechos humanos no son absolutos e irrestrictos, sino que estos pueden ser acotados a efecto de hacer efectivos otros derechos, como reconoce el artículo 1º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰. En ese orden de ideas, el artículo 5º del Pacto Federal, que prevé la libertad de trabajo y de comercio, dispone que esta puede restringirse en los siguientes supuestos:

a) Que se trate de una actividad ilícita;

b) Que se afecten derechos de terceros, lo que 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; y,

c) Que se afecten derechos de la sociedad en general, es decir, 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 ciudadano²¹.

46. En relación a los incisos b) y c) que anteceden, los preceptos legales que combate la peticionaria de amparo que regulan y restringen el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional (concretamente a la educación **preescolar a media superior** que se analiza en este considerando), en tanto tienden a proteger los derechos

²⁰ “Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

²¹ El desarrollo de las limitaciones en comento tiene sustento en la jurisprudencia con los datos de identificación y rubro siguientes: Época: Novena Época. Registro: 1001565. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Tercera Sección - Libertad de trabajo y de profesiones. Materia(s): Constitucional. Tesis: 56. Página: 908. “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)”.

de los menores de edad y, por consiguiente, de la sociedad en general, encuentran justificación en sede constitucional y convencional, como se demostrará a continuación.

47. El artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución Federal dispone que toda persona tiene derecho a la **alimentación nutritiva**, suficiente y de calidad, lo que será garantizado por el Estado. El párrafo 5º, por su parte, establece el derecho de protección a la **salud**. Mientras que el párrafo décimo dispone que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos; que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus **necesidades de alimentación y salud**; que este principio (interés superior del niño) deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

48. Especial relevancia tiene el artículo quinto transitorio, fracción III, inciso c), del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que por su trascendencia se transcribe:

“Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

...

III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

...

*c) **Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos**”.*

49. Sobre el artículo transitorio en comento debe de señalarse que éste forma parte del texto constitucional al haberse aprobado mediante el procedimiento previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal²² y, por ende, tiene que entenderse como una restricción

²² Sobre el particular tiene aplicación la siguiente tesis: Época: Novena Época. Registro: 172398. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Común. Tesis: 2a. XXXIV/2007. Página: 1187. “RECURSO DE REVISIÓN. LA SUPREMA

expresa del Poder Reformador de la Constitución a la libertad de trabajo y de comercio.

50. Por su parte, los artículo 2º, incisos c) y e) y 27.3 de la Convención de los Derechos del Niño²³, regulan la protección de los menores, en el sentido de fomentar los principios básicos de salud y nutrición.

51. De la normativa constitucional y convencional a la que se ha hecho referencia se desprende que es obligación del Estado mexicano, desarrollando las medidas legislativas y administrativas necesarias, velar por la salvaguarda de los intereses y el correcto desarrollo de la población infantil, con especial referencia a la alimentación nutritiva de los menores de edad, estando obligadas las autoridades a prohibir la venta de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

52. Todo lo anterior permite concluir, sin lugar a dudas, que la restricción en el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas que imparten la **educación preescolar a media superior** encuentra plena justificación

*CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUEL EN EL QUE SE CONTROVIERTE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN ARTÍCULO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN. Cuando en el recurso de revisión se controvierte la interpretación directa de un precepto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, y no existe jurisprudencia al respecto, debe conocer del citado medio de defensa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que **las normas transitorias forman parte de la Constitución** y su contenido va encaminado a precisar circunstancias de índole temporal relacionadas, entre otras, con la eficacia, vigencia, aplicación, aclaración, precisión, derogación y abrogación de las normas propiamente constitucionales”.*

²³ **“ARTÍCULO 2.** Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

...

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el **suministro de alimentos nutritivos adecuados** y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

...

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos...”.

“ARTÍCULO 27.

...

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la **nutrición**, el vestuario y la vivienda”.

en sede constitucional, ya que tiene por objeto procurar una alimentación nutritiva a los educandos, los que, como ya se dijo, son personas menores de edad, a los que la Constitución y los tratados internacionales conceden una protección especial que debe ser tutelada efectivamente por todos los órganos del Estado.

53. En ese sentido, debe de señalarse que las campañas de educación y concientización de ingerir alimentos nutritivos resultan indispensables para inculcar en los niños – y sus padres – hábitos de alimentación saludables; sin embargo son insuficientes para tutelar cabalmente el sano desarrollo de los menores de edad, por lo que el prohibir ciertas comidas y bebidas procesadas refuerza las políticas que el Estado mexicano ha instrumentado para tal fin, a efecto de evitar que los niños mexicanos adquieran refrigerios poco saludables cuando no están bajo el control directo de sus padres, lo que sucede, usualmente, cuando asisten a la escuela.

54. Los argumentos antes expuestos también son aplicables a los adolescentes que asisten a la educación secundaria y media superior (cuyas edades varían entre los 12 y 17 años de edad), pues si bien es cierto que pueden tener mayor conciencia del mal que puede ocasionarles no llevar una ingesta de alimentos no saludables, al consumir comidas y bebidas no nutritivos, el Estado válidamente puede restringir o prohibir el expendio y distribución de estos últimos en instituciones educativas, en aras de tutelar el interés superior del niño.

55. Finalmente, son inoperantes los argumentos de la peticionaria del amparo, en el sentido que en la tabla 4 del Anexo Único del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014, realice una distinción arbitraria del contenido nutrimental de alimentos, sin que exista una justificación o sustento en donde se evidencie que los productos que distribuye la empresa quejosa se encuentren sujetos a parámetros más estrictos que otros alimentos, como la leche.

56. Lo anterior es así, porque esa circunstancia debió acreditarse por la propia quejosa a través de una prueba pericial en alimentos, en donde se demostrara que los procedimientos para determinar los contenidos nutrimentales de los productos que ofrece se encuentran sujetos a estándares más estrictos en relación a otros

productos, o bien que los refrescos, jugos y néctares que produce tienen los mismos nutrientes que la leche, por ejemplo²⁴.

57. Toda vez que con los argumentos expuestos en el considerando que antecede, así como el presente, se advierte que los conceptos de violación son fundados e inoperantes, en relación a la restricción para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en escuelas de educación preescolar a media superior, se impone negar el amparo y protección de la justicia federal solicitada por la agraviada en contra de la aprobación y promulgación del artículo 24 bis de la Ley General de Educación, atribuidos al Congreso de la Unión y al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

X

Estudio de fondo

Prohibición de venta de productos alimenticios en educación superior.

58. Los conceptos de violación expresados en los incisos **A, B, C, G y H**, concernientes al expendio y distribución de productos alimenticios en **instituciones de educación superior**, son **fundados**.

59. La peticionaria de amparo señaló, en esencia, que la prohibición de vender o distribuir sus productos alimenticios en instituciones de educación superior es una restricción que no encuentra justificación en sede constitucional, lo cual es acertado, como se demostrará a continuación.

60. Como se dijo en el considerando que antecede, la libertad de trabajo y de comercio no es absoluta e irrestricta, sino que esta

²⁴ Tiene aplicación la siguiente tesis: Época: Octava Época. Registro: 214589. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 70, Octubre de 1993. Materia(s): Común. Tesis: II.2o. J/11. Página: 53. **“ACTO RECLAMADO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL. QUIEN DEBE PROBARLA.** Cuando se reclama en un juicio de amparo un acto de autoridad en sí mismo violatorio de garantías, estando acreditada la existencia del acto, también lo está su inconstitucionalidad, y en estos casos la carga probatoria para demostrar su constitucionalidad corre a cargo de la autoridad responsable. En cambio, cuando el acto reclamado no es inconstitucional en sí mismo, entonces la demostración de su existencia es insuficiente para demostrar su inconstitucionalidad, puesto que ésta depende de los motivos, datos y pruebas en que se haya fundado el propio acto, y la carga probatoria corresponde al quejoso en términos del artículo 149 de la Ley de Amparo”.

puede ser válidamente restringida por el legislador en el caso de que se trate de conductas ilícitas, se lesionen derechos de terceros o de la sociedad.

61. En el presente caso, la venta, distribución y expendio de refrescos, té, jugos y néctares o bebidas energéticas, entre otras, no está prohibido por la ley, por lo que no puede considerarse como una conducta ilícita; tampoco se lesionan derechos de terceros o de la sociedad, por regla general, salvo cuando se pretende hacerlo en instituciones educativas de educación preescolar a media superior, como se expuso en el considerando anterior. Sobre este último punto conviene destacar que los alumnos que acuden a la educación superior (universidades) son, generalmente, personas mayores de edad, por lo que no están sujetos a una protección especial por parte del Estado.

62. Tomando en consideración que no se surte ninguno de los supuestos de limitación a la libertad de trabajo y de comercio que establece el artículo 5º de la Constitución Federal, tratándose de su distribución y expendio en instituciones educativas de educación superior, el *“Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único”*, publicado el 16 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, habrá de analizarse bajo el test de razonabilidad y proporcionalidad que ha desarrollado la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁵, valorando si tales limitaciones:

- a) Persiguen una finalidad constitucionalmente legítima;
- b) Son adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido;
- c) Son necesarias, es decir, suficientes para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y,
- d) Están justificadas en razones constitucionales.

²⁵ Jurisprudencia con los siguientes datos de identificación y rubro: Época: Novena Época. Registro: 170740. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 130/2007. Página: 8. **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA”**.

63. En relación a los incisos b) y c) que anteceden, dichos requisitos no se encuentran plenamente justificados en sede constitucional, pues si bien es cierto que los derechos a la salud y a la alimentación nutritiva están reconocidos por el artículo 4º de la Constitución Federal, ello no justifica que el Estado pretenda restringir o limitar la distribución y expendio de las bebidas producidas por la parte quejosa en las instituciones de educación superior, ya que tales alimentos se pueden comprar en cualquier tienda de autoservicio, tiendas de abarrotes y conveniencia, mercados, tianguis, en la vía pública, etcétera.

64. Aunado a la facilidad de adquirir los productos que distribuye la empresa quejosa, conviene señalar que para comprarlos no existe ninguna restricción por razón de edad (como sí acontece con las bebidas alcohólicas y cigarrillos, que no se venden a menores de edad).

65. Con motivo de lo anterior se deben realizar tres preguntas:

1. ¿Cuál es el fin deseado por el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014?
2. ¿Prohibir o restringir ciertos alimentos en instalaciones de educación superior son medidas adecuadas para alcanzar el fin deseado?
3. ¿Las medidas adoptadas no implican una carga desmedida, excesiva o injustificada para la quejosa?

66. Para dar contestación a la primera de las preguntas es necesario analizar la parte considerativa del Acuerdo reclamado, que en su primer párrafo señala que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene, entre otras líneas de acción en materia de salud, “*la relativa a promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación*”; que el diverso Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos en los establecimientos de consumo escolar en los planteles de educación básica²⁶ tiene por objeto “*impulsar una cultura de hábitos alimentarios, saludables y una formación alimentaria que permita a niños, niñas y adolescentes que cursan la educación básica, desarrollar aprendizajes hacia una vida*

²⁶ Diario Oficial de la Federación de 23 de agosto de 2010.

más sana". Finalmente, que *"la preparación, expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas del Sistema Educativo Nacional, deben ser acordes a una alimentación correcta, con higiene y seguridad, y con los nutrimentos necesarios y el aporte calórico adecuado a la edad y condición de vida de las alumnas y alumnos"*.

67. También en la parte considerativa del Acuerdo impugnado se establece que el artículo 3º de la Constitución Federal ordena el fomento de la educación en materia de nutrición; al respecto, la Ley General de Salud, dispone que la educación para la salud tiene por objeto orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, para lo cual se deberán desarrollar programas y actividades promoviendo hábitos alimentarios adecuados.

68. De lo expuesto en los dos párrafos que anteceden, y a efecto de contestar la primera de las preguntas que se formuló, se desprende una doble finalidad en el Acuerdo combatido: Por una parte se busca proteger la alimentación en menores de edad (niños y adolescentes), de manera que los alimentos que reciban en las escuelas sean nutritivos; también tiene como objeto fomentar una cultura de alimentación saludable.

69. Respecto a la segunda pregunta, es evidente que prohibir o restringir la venta y distribución de ciertos alimentos en instalaciones educativas de educación superior **no es una medida adecuada** para que los menores de edad (niños y adolescentes) reciban alimentos nutritivos pues, como ya se dijo, en ese nivel de estudios (educación superior) la mayoría de los alumnos son adultos, no sujetos a una tutela especial por parte del Estado. De igual manera, la prohibición de ventas y alimentos en esos planteles tampoco es idónea para fomentar en los alumnos universitarios una cultura de alimentación saludable, ya que para ello existen otras alternativas, como son campañas de educación en la materia.

70. En lo que respecta a la tercera de las preguntas, y en estrecha vinculación con lo señalado en el párrafo que antecede, es claro que el Acuerdo reclamado implica una carga desmedida, excesiva e injustificada para la quejosa, al no permitírsele la venta de productos que son fácilmente asequibles en múltiples lugares (tiendas, mercados, vía pública, etcétera). De esta manera, prohibir la venta de alimentos a

adultos, por el simple hecho de que éstos se encuentran en una instalación educativa, no encuentra justificación en sede constitucional.

71. Resulta aplicable, por analogía, la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“CIGARROS. LA PROHIBICIÓN DE SU VENTA O DISTRIBUCIÓN EN FARMACIAS O BOTICAS, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 277, TERCER PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN VIGOR A PARTIR DEL 20 DE ENERO DE 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE COMERCIO. De la exposición de motivos del decreto por el que se adicionaron los párrafos segundo y tercero al artículo 277 de la Ley General de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2004, en vigor a partir del día siguiente, se advierte que dicha adición estuvo dirigida a ejercer un control más estricto sobre la publicidad del tabaco para evitar o disminuir su consumo; sin embargo, no puede tomarse en consideración para justificar la prohibición de vender o distribuir cigarros en farmacias o boticas, en virtud de que podrán adquirirse en los comercios a los que no les aplica tal limitación. Por tanto, al no existir una razón suficiente que demuestre la necesidad o conveniencia de prohibir la venta o distribución de cigarros sólo en aquellos establecimientos, ni justificarse el trato diferenciado que se les da respecto del resto de los comercios, cabe concluir que el tercer párrafo del referido artículo 277, viola la garantía de igualdad inherente a la libertad de comercio, que tutela el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

72. En las relatadas circunstancias, al haber resultado fundados los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, se impone conceder el amparo solicitado contra actos del Secretario de Educación Pública y al Secretario de Salud, consistentes en la expedición de los artículos primero, fracciones I, II y III; cuarto, fracción

II; séptimo, fracción V; décimo octavo, así como los numerales 2.4.5, 2.4.5.1, 2.4.5.4 y 2.4.6, tabla 4, del anexo único, del “Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014.

73. Los efectos de la concesión de amparo decretada, en términos de los artículos 77 y 78 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Derechos Fundamentales, son los siguientes:

74. **A)** Que no se apliquen a la quejosa ***** los preceptos reglamentarios señalados en párrafos precedentes, **únicamente en las instituciones de educación superior.**

75. **B)** Como consecuencia de lo anterior, se permita a la agraviada en cuestión la venta y distribución de sus productos en aquellas instalaciones que única y exclusivamente se imparta **educación superior**, siempre y cuando se observen las disposiciones legales - federales, locales y municipales - que no hayan sido materia de la litis en este juicio de amparo;

76. **C)** En el entendido que si la institución de educación superior comparte instalaciones, aulas, lugares de recreo, esparcimiento, ejercicio o cualquier otro tipo de espacio con lugares a los que tengan acceso alumnos de educación preescolar, primaria, secundaria o media superior, entonces serán plenamente aplicables las restricciones y prohibiciones contenidas en el acto reclamado, en aras de tutelar el interés superior del menor.

Por lo expuesto y fundado en el artículo 74, fracciones IV y VI, de la Ley de Amparo se **RESUELVE**:

PRIMERO. Se **sobresee** en el juicio de amparo promovido por ***** en contra de los actos reclamados al Secretario de Gobernación y Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el refrendo y publicación del artículo 24 bis de la Ley General de Educación. También se **sobresee** respecto de la autoridad mencionada en segundo término, en relación a la publicación de los artículos primero, fracciones I, II y III; cuarto, fracción II; séptimo, fracción V; décimo octavo, así como los numerales 2.4.5, 2.4.5.1, 2.4.5.4 y 2.4.6, tabla 4, del anexo único, del “Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución

de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único"; lo anterior, por las razones expuestas en el considerando VI.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** en contra de los actos reclamados al Congreso de la Unión y Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la aprobación y promulgación del artículo 24 bis de la Ley General de Educación, por las razones expuestas en los considerandos VIII y IX.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** en contra de los actos reclamados al Secretario de Educación Pública y Secretario de Salud, consistentes en la emisión de los artículos primero, fracciones I, II y III; cuarto, fracción II; séptimo, fracción V; décimo octavo, así como los numerales 2.4.5, 2.4.5.1, 2.4.5.4 y 2.4.6, tabla 4, del anexo único, del "*Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y su Anexo Único*", por las razones y para los efectos precisados en el considerando X.

Notifíquese.

Así lo resolvió el Juez Carlos Alfredo Soto Morales, Titular del Juzgado Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, hasta el veinticuatro de marzo de dos mil quince, en que lo permitieron las labores del Juzgado, ante el Secretario José Luis García Martínez.

CASM/DLMA

La presente foja es parte final de la sentencia dictada en el juicio de amparo 1/2015. Doy fe.