

## AMPARO EN REVISIÓN 672/2023

QUEJOSA Y RECURRENTE:  
\*\*\*\*\*

**MINISTRA PONENTE:** LENIA BATRES GUADARRAMA

**SECRETARIO:** CÉSAR VILLANUEVA ESQUIVEL

**COLABORÓ:** AARÓN ENRIQUE HUERTA ORTIZ

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo indirecto en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de febrero de dos mil veintidós; en lo particular, por la derogación del artículo 27, fracción II, vigente hasta antes de la reforma pues los actos reclamados transgredieron sus derechos fundamentales previstos en los artículos 1º, 5º, 14, 16 y 28.

El Juzgado de Distrito negó el amparo toda vez que el decreto impugnado no transgrede el derecho a la seguridad de la parte recurrente; no vulnera su derecho de igualdad ni el principio de no discriminación; no restringe su libertad de comercio ni se contrapone con la libertad de asociación.

Lo anterior, bajo la premisa de que la regulación de los espacios exclusivos para fumar en los establecimientos abiertos al público en el aire libre tiene la finalidad de garantizar la salud de las personas, sin que implique una medida que vulnere derechos adquiridos ni su libertad de comercio pues las condiciones que existían previo a la reforma se trataban de expectativas de derecho.

Inconforme con lo anterior, la parte recurrente interpuso recurso de revisión pues el artículo impugnado vulneraba su libertad de comercio; su derecho de igualdad y principios de no discriminación, así como su seguridad jurídica respecto de los derechos adquiridos.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	Los cuales dieron origen a los agravios presentados en contra de la sentencia recurrida.	<b>1-8</b>
<b>II</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	<b>8-9</b>

**AMPARO EN REVISIÓN 672/2023**

<b>III</b>	<b>LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno y fue interpuesto por parte legítima conforme a lo acordado por el Tribunal Colegiado de Circuito.	<b>9</b>
<b>IV</b>	<b>PROCEDENCIA</b>	No se advierte de manera oficiosa la actualización de alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, por lo que el presente asunto amerita el estudio de fondo correspondiente.	<b>9</b>
<b>V</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>Se valora que los agravios planteados resultan infundados toda vez que el artículo impugnado no vulnera la <b>(i)</b> libertad de comercio; <b>(ii)</b> derechos de igualdad y principios de no discriminación; y <b>(iii)</b> seguridad jurídica</p> <p>Se concluye que la regulación de espacios cerrados libres de humo se asume como una medida progresiva que busca garantizar el grado máximo del derecho a la salud de las personas dentro del cúmulo de acciones graduales que tiene el Estado a su disposición para consolidar su plena efectividad.</p>	<b>9-20</b>
<b>VI</b>	<b>DECISIÓN</b>	Los agravios resultan infundados.	<b>20</b>
<b>VII</b>	<b>RESUELVE</b>	No ampara ni protege a la parte recurrente respecto de la constitucionalidad del artículo impugnado.	<b>20-21</b>

## **AMPARO EN REVISIÓN 672/2023**

**QUEJOSA Y RECURRENTE:** \*\*\*\*\*

**MINISTRA PONENTE:** LENIA BATRES GUADARRAMA

**SECRETARIO:** CÉSAR VILLANUEVA ESQUIVEL

**COLABORÓ:** AARÓN ENRIQUE HUERTA ORTIZ

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al \*\*\*, emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el **amparo en revisión 672/2023** interpuesto en contra de la sentencia dictada el siete de septiembre de dos mil veintidós por el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

#### **I. ANTECEDENTES**

- 1. Demanda de amparo.** \*\*\*\*\* , apoderado legal de \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo indirecto en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión así como del Presidente de la República, por la discusión, aprobación, expedición y promulgación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de febrero de dos mil veintidós; en lo particular, por la derogación del artículo 27, fracción II, vigente hasta antes de esa reforma.

La promovente refirió en los conceptos de violación planteados que los actos reclamados transgredieron sus derechos fundamentales previstos en los artículos 1º, 5º, 14, 16 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. **Sentencia de amparo indirecto.** De la demanda correspondió conocer por razón de turno al Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, órgano jurisdiccional que la registró bajo el expediente del juicio de amparo indirecto 729/2022.
3. Seguidos los trámites conducentes, el Juzgado de Distrito celebró la audiencia constitucional respectiva el siete de septiembre de dos mil veintidós; mediante sentencia terminada de engrosar el catorce de noviembre de dos mil veintidós, resolvió lo conducente bajo las determinaciones siguientes:
4. Refirió que las causas de improcedencia manifestadas por el Presidente de la República resultaron **infundadas** toda vez que:
  - La quejosa cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo indirecto puesto que es propietaria, administradora o responsable de un establecimiento mercantil con acceso al público, por lo que se ubica en el supuesto del artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco cuya entrada en vigor le impuso la obligación de ubicar las zonas exclusivas para fumar en espacios no interiores sino al aire libre en un plazo no mayor a sesenta días posteriores a la publicación del Decreto impugnado, por lo que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.
  - La quejosa sí hizo valer conceptos de violación respecto de la promulgación del decreto impugnado pues a su consideración vulnera su derecho humano a la seguridad jurídica, por lo que no se acredita el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con lo dispuesto en el artículo 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo.
  - La autoridad parte de una premisa incorrecta ya que no fue reclamada una omisión legislativa, sino que fueron impugnados

actos positivos, por lo que resulta improcedente la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con lo contemplado en el diverso 77, ambos de la Ley de Amparo, pues en caso de conceder la protección constitucional no se obligaría a la autoridad a reparar omisión alguna ni se darían efectos generales a la ejecutoria.

5. Respecto al estudio de fondo, resolvió **no amparar ni proteger a \*\*\*\*\***, toda vez que resultaron **infundados** los conceptos de violación planteados bajo las consideraciones siguientes:

- a) **El decreto no transgrede el derecho de seguridad jurídica de la parte quejosa**, ya que las reglas que aplicaban previo a la reforma del precepto impugnado únicamente constituían expectativas de derecho pues fueron expedidas en atención a los momentos específicos que motivaron su emisión.

Si la parte quejosa pretende que subsista una expectativa de derecho conforme a la legislación previa a la reforma, no puede estimarse que exista una actividad previa de la administración pública por medio de la cual haya otorgado la facultad de operar siempre en los mismos términos ni condiciones a los propietarios, administradores o responsables de establecimientos mercantiles.

Asumir un criterio contrario implicaría contravenir la facultad del Estado democrático de ajustar las normas a los cambios sociales, políticos y sociales que suceden, como es el caso de emitir las políticas necesarias que permitan preservar la salud de la población, en lo particular para prevenir enfermedades derivadas del consumo de los productos de tabaco y de la exposición a sus emisiones.

Lo que sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 4/2020 (10a.) con registro 2021455, de rubro: “**CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS.**”

- b) El decreto no vulnera el derecho de igualdad ni el principio de no discriminación de la parte quejosa,** toda vez que no existieron motivos para realizar un escrutinio de constitucionalidad especialmente intenso pues la norma impugnada no introdujo una clasificación articulada en torno a alguna de las categorías mencionadas en el artículo 1º de la Constitución como motivos prohibidos de discriminación.

El decreto reclamado no implicó una limitación que condicionara la posibilidad de ejercer la titularidad de un establecimiento mercantil sino que introdujo la condición de que las zonas exclusivas para fumar deben ubicarse en espacios al aire libre, por lo que incluir a todos los propietarios u operadores de espacios con acceso al público, con independencia de si cuentan o no con espacios al aire libre, resulta adecuado desde la perspectiva de los fines de la norma consistentes en respetar el derecho a la salud de las personas no fumadoras frente a un riesgo no elegido que permita disminuir la morbimortalidad asociada a la exposición del humo.

- c) El decreto no restringe el derecho de libertad de comercio,** porque no incide sobre el centro o núcleo del derecho a elegir una profesión u oficio, ya que la restricción legislativa no condiciona la posibilidad de tener la propiedad o la explotación de un establecimiento mercantil; no impide a sus propietarios u operadores funcionar o ejercer el giro comercial que tienen legalmente autorizados ni limita cualitativa ni cuantitativamente la prestación y oferta de los servicios que ofrecen.

Al contrario, el decreto regula condiciones para el ejercicio de los establecimientos mercantiles que garanticen el debido respeto al derecho de la salud de las personas que puede afectarse por la actividad de las personas que sí lo hacen y que se encuentran a su alrededor, por lo que la norma constituye una medida razonable y proporcional.

## AMPARO EN REVISIÓN 672/2023

Aunado a que la porción normativa reclamada no constituye una directiva aplicable a las personas fumadoras en espacios cerrados, sino a los propietarios u operadores de espacios con acceso al público en forma libre o restringida, así como de lugares de trabajo con o sin atención al público.

**d) Sin que resulte procedente aplicar el test de proporcionalidad en los términos solicitados**, pues corresponde al operador jurídico decidir cuál de los métodos argumentativos disponibles resulta aplicable, sin que esté obligado a justificar los motivos que lo conducen a no utilizar el que se le proponga, puesto que ese aspecto resulta inherente a su libertad de jurisdicción en tanto la determinación se encuentre supeditada a la satisfacción de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación.

**6. Recurso de Revisión.** En contra de esa resolución, **\*\*\*\*\***, por conducto de su autorizado **\*\*\*\*\***, interpuso recurso de revisión mediante el cual manifestó los agravios siguientes:

**a) La sentencia recurrida determinó de manera incorrecta que la medida contenida en el decreto reclamado es conforme al principio de razonabilidad jurídica y proporcionalidad**, pues soslayó que la libertad de comercio no implica solamente la posibilidad de explotar el establecimiento mercantil respectivo, sino también la libertad de elegir si se pueden destinar áreas debidamente acondicionadas para las personas fumadoras.

A partir de esa premisa, el Juzgado de Distrito debió analizar de manera congruente si la norma resulta constitucionalmente válida mediante la aplicación de ejercicios de ponderación, ya que la afectación a la libertad de comercio derivada de imponer una prohibición absoluta de no fumar en los interiores resulta mayor al grado de protección al derecho a la salud de las personas no fumadoras.

Insiste en que no existe un dato científico, jurídico o lógico que sustente el mayor beneficio que el legislativo identificó para regular la prohibición absoluta de fumar en cualquier espacio interior, comparado con la medida anterior que permitía fumar en espacios interiores con áreas específicas, ventilación suficiente y adecuaciones necesarias para que el humo de tabaco no afectara a las demás personas que se encontraran en el establecimiento.

Para reforzar este argumento refirió el contenido de la jurisprudencia P./J. 3/2022 (11a.) con registro digital 2024425, de rubro **“CONTROL DEL TABACO. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL”**.

- b) **La resolución recurrida concluyó de forma errónea que el decreto impugnado no es contrario al derecho de igualdad ni al principio de no discriminación** sin que el Juzgado de Distrito haya desarrollado un escrutinio estricto en su determinación, pues la norma no distingue la actividad que realiza cada establecimiento en atención al público al que se dirige ni la posibilidad material de que su local permita adecuar zonas exclusivas para personas fumadoras al aire libre.

El Juzgado de Distrito solamente analizó que no existieron motivos para realizar un escrutinio de constitucionalidad bajo la premisa de que la norma impugnada no se encuentra en alguna de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1º de la Constitución bajo el argumento de atiende al fin adecuado de proteger el derecho a la salud de las personas no fumadoras, sin que haya tomado en cuenta que el decreto reclamado coloca a su representada en una posición de desventaja frente a aquellos establecimientos que sí cuentan con espacios al aire libre, lo que eventualmente conllevaría a la pérdida de sus clientes y su respectivo daño patrimonial.



**c) La decisión reclamada determinó inadecuadamente que el decreto recurrido no viola el principio de confianza legítima ni afecta los derechos adquiridos** al partir de la premisa de que la quejosa únicamente contaba con expectativas de derecho atento a que el legislativo tiene libertad configurativa para emitir leyes, sin considerar que su representada contaba con un estado de certidumbre jurídica respecto a las inversiones realizadas para cumplir con la legislación antes de su reforma, lo que fue modificado de forma arbitraria y repentina en restricción a su libertad de comercio sin justificación razonable.

Aceptar el criterio del Juzgado de Distrito implicaría asumir que el legislativo tiene facultades arbitrarias e ilimitadas que no sean susceptibles de control alguno, lo que atentaría contra los fines del Estado democrático cuya actividad se encuentra condicionada a los derechos fundamentales de la sociedad.

Incluso, la sentencia resulta violatoria del principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, ya que se afectan derechos adquiridos, en específico los inherentes a la tutela de su libertad de comercio que tenía con la regulación derogada, por lo que debió realizar un test de proporcionalidad entre los derechos en colisión.

- 7. Admisión y trámite.** El recurso de revisión fue turnado al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual fue registrado bajo el expediente 31/2023 y admitido por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil veintitrés.
- 8. Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de trece de julio de dos mil veintitrés, el órgano jurisdiccional del conocimiento dictó sentencia en la que declaró que carecía de competencia legal para resolver el asunto al subsistir el problema de constitucionalidad del artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, por lo que determinó dejar a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de

## AMPARO EN REVISIÓN 672/2023

Justicia de la Nación al no existir jurisprudencia sobre el tema ni tres precedentes al respecto.

9. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante acuerdo de quince de agosto de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó asumir competencia originaria para conocer del recurso de revisión, al que correspondió el expediente del amparo en revisión 672/2023; asimismo, instruyó su turno a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf y ordenó su radicación en esta Segunda Sala.
10. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés, el Presidente de esta Segunda Sala instruyó el avocamiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
11. **Retorno.** Mediante auto de tres de enero de dos mil veintitrés, con motivo de la adscripción de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf a la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y que el Pleno del Senado tomó protesta a la Ministra Lenia Batres Guadarrama, el presente asunto fue returnado para su estudio.

### II. COMPETENCIA

12. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

13. Esta Segunda Sala considera innecesario pronunciarse sobre la legitimación y oportunidad en la presentación del recurso de revisión, en virtud de que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento atendió esos aspectos en los puntos considerativos segundo y tercero de su ejecutoria, respectivamente.

#### IV. PROCEDENCIA

14. Esta Segunda Sala no advierte de manera oficiosa la actualización de alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, por lo que el presente asunto amerita el estudio de fondo correspondiente.

#### V. ESTUDIO DE FONDO

15. **Materia de análisis.** Versará sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley General para el Control de Tabaco conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de febrero de dos mil veintidós, conforme al recurso de revisión interpuesto por el autorizado de la persona moral bajo el desglose de sus agravios de la manera siguiente: **(i)** libertad de comercio; **(ii)** derechos de igualdad y principios de no discriminación; y **(iii)** seguridad jurídica.

##### **(i) Sobre la libertad de comercio**

16. Resulta **infundado** el primer agravio relativo a que la sentencia recurrida determinó de manera incorrecta que el decreto reclamado resulta conforme al principio de razonabilidad jurídica y proporcionalidad al haber soslayado que la norma impugnada vulnera su libertad de comercio.
17. Al respecto, debe señalarse que el artículo 5º constitucional dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode en tanto sean lícitos; libertad que sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa cuando

se ofendan los derechos de la sociedad en tanto sea dictada en los términos que marque la ley.

18. El artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que los Estados reconocen el derecho a trabajar, que comprende el de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, por lo que se tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho.
19. El artículo 6º del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, señala que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
20. El derecho fundamental a la libertad de trabajo, dentro de la perspectiva de la libertad de profesión o comercio prevista en el artículo 5º constitucional, garantiza que las personas físicas o jurídicas se dediquen a las actividades productivas que les provea la satisfacción de sus necesidades mediante la industrialización y comercialización de bienes y servicios.<sup>1</sup>
21. En su primer agravio, la recurrente manifiesta que el Juzgado de Distrito partió de la premisa incorrecta relativa a que la libertad de comercio se constriñe únicamente a la posibilidad de que pueda explotar su establecimiento mercantil, pues también incluye al derecho para que pueda disponer de las acciones que estime adecuadas para

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia 99/2022 (11a.) con registro digital 2025003, de rubro: “LIBERTAD DE COMERCIO. LA PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE CANNABIS PARA LA PRODUCCIÓN DE SUS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES Y FINES DISTINTOS A LOS MÉDICOS Y CIENTÍFICOS INCIDE, PRIMA FACIE, EN EL CONTENIDO DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.”

cumplir con la comercialización de sus servicios en la manera en que mejor se ajuste a las necesidades de sus transacciones.

- 22.** Agravio que esta Segunda Sala califica como infundado, toda vez que el Juzgado de Distrito valoró adecuadamente que la finalidad de la norma impugnada consiste en regular las condiciones de consumo del tabaco dentro los establecimientos con acceso al público en sintonía con el respeto al derecho a la salud de las personas que acuden a consumir sus servicios.
- 23.** El artículo 27 de la Ley General para el Control de Tabaco<sup>2</sup> vigente a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de febrero de dos mil veintidós, establece las premisas a partir de las cuales pueden existir las zonas exclusivas para personas fumadoras en lugares con acceso al público, acotándolas a que se traten de espacios ubicados solamente al aire libre.
- 24.** Como preámbulo, cabe mencionar que en la 56<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud fue adoptado el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, ratificado por México el veintiocho de mayo de dos cuatro, en cuyo artículo 8<sup>o</sup> se reconoce que la ciencia ha demostrado de manera inequívoca que la exposición al humo de tabaco es causa de mortalidad, morbilidad y discapacidad.
- 25.** Artículo que establece la obligación de los Estados parte de adoptar y aplicar medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y aquellas que resulten eficaces para proteger contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos.

---

<sup>2</sup> **Artículo 27.** En lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre de conformidad con las disposiciones que establezca la Secretaría.

- 26.** Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general número 24,<sup>3</sup> señala que las actividades empresariales han tenido repercusiones negativas en los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, en lo particular con referencia al derecho a la salud, por lo que las empresas deben respetar las legislaciones internas diseñadas para su protección en aras de respetar, proteger y dar efectividad a ese derecho, como es el caso de la restricción de servicios relacionados con los productos de tabaco de conformidad con el Convenio Marco para el Control del Tabaco.
- 27.** La reforma al artículo impugnado derivó del dictamen de las Comisiones Unidas de Salud y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el cual expuso que el humo del tabaco de segunda mano es la mezcla del humo que exhala la persona fumadora y del que emana del cigarrillo encendido que genera una mezcla mortal de más de siete mil sustancias químicas, de las cuales doscientos cincuenta provocan daños comprobados a la salud y, al menos, sesenta y nueve de esas sustancias son cancerígenas.
- 28.** El dictamen enfatizó que, si México lleva a cabo las reformas propuestas a la Ley General para el Control del Tabaco en las que se establezcan cuáles son los espacios cien por ciento libres de humo y emisiones de tabaco, se podrían prevenir enfermedades derivadas del consumo de ese producto y de la exposición al humo que emite, así como evitar la muerte de más de cincuenta y un mil personas y la exposición de más de cuarenta millones de personas al humo de tabaco ajeno anualmente.
- 29.** Precisado lo anterior, esta Segunda Sala aprecia que la finalidad de la norma impugnada radica en proteger el derecho a la salud de las

---

<sup>3</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, aprobada en su 61er periodo de sesiones (29 de mayo a 23 de junio de 2017), párrs 1, 5, 10 y 19.

personas como una medida adecuada y proporcional para que pueda llevarse a cabo el consumo del tabaco dentro de los establecimientos con acceso al público bajo un esquema en el que las personas fumadoras no afecten la esfera personal de aquellas que no lo hacen.

30. Medida legislativa que resulta acorde al texto constitucional pues, contrario a lo señalado por la recurrente, el artículo no determina las acciones particulares que el establecimiento mercantil debe ejecutar para cumplir con los objetivos inherentes a su giro comercial, objeto social o intereses económicos, sino que determina el esquema al que deben ajustarse los espacios destinados para personas exclusivamente fumadoras en aras de proteger la salud de las personas que no lo son.
31. Esta Suprema Corte ha sostenido que proteger la salud de las personas es un objetivo sobradamente importante para operar como justificador a la libertad de comercio e industria, en lo particular para impedir fumar en espacios cerrados dentro de los establecimientos públicos.<sup>4</sup>
32. Ha referido también, que las medidas diseñadas para limitar el consumo del tabaco dentro de determinadas áreas en los establecimientos abiertos al público no inciden sobre el núcleo a elegir una profesión u oficio al no constituir una restricción que condicione la posibilidad de tener la propiedad o la explotación de un establecimiento mercantil, sino que simplemente regula condiciones de su ejercicio como tantas otras en un vasto universo de normatividad reguladora en el que se encuentran inmersos.<sup>5</sup>
33. La delimitación de las condiciones de las zonas exclusivas para personas fumadoras que pueden existir en los establecimientos abiertos al público no limita el ejercicio de la libertad de comercio de las

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia P./J. 25/2011 con registro digital 161230, de rubro: “**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE COMERCIO.**”

<sup>5</sup> Jurisprudencia P./J. 27/2011 con registro digital 161223, de rubro: “**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS LIMITADORAS DE LA LIBERTAD DE COMERCIO.**”

personas físicas o jurídicas pues no incide en la naturaleza sustantiva de las actividades económicas en las que deciden emprender ni vulnera el derecho para que puedan explotar sus negocios comerciales, pues la finalidad de la norma impugnada se constriñe a regular espacios de protección para asegurar la integridad de las personas a efecto de disminuir los riesgos latentes que pueden existir en su salud y su vida.

34. Lo anterior, con independencia de que el objetivo comercial de la recurrente constituya la operación de casinos y centros de apuestas para el entretenimiento exclusivo de personas adultas con exclusión del ingreso a menores de edad, pues el problema del consumo del tabaco y la exposición al humo de segunda mano afecta por igual a la salud de ese sector adulto, al ocasionar enfermedades como diabetes, neoplasias, afectaciones respiratorias crónicas y padecimientos cardiovasculares, entre otras, las cuales provocan la muerte de más de cincuenta y un mil personas al año.
35. En conclusión, la regulación de espacios cerrados libres de humo se asume como una medida progresiva que busca garantizar el grado máximo del derecho a la salud de las personas dentro del cúmulo de acciones graduales que tiene el Estado a su disposición para consolidar su plena efectividad.
36. Sin que pase desapercibido que la recurrente haya referido el contenido de la jurisprudencia P./J. 3/2022 (11a.) con registro digital 2024425, de rubro: **“CONTROL DEL TABACO. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL.”**<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cuyo contenido se transcribe a continuación: “Justificación: El artículo referido contiene una prohibición absoluta para comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir objetos que no sean un producto del tabaco, pero que de alguna manera lo emulen, por contener elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que los identifique con productos de aquél. Dicha prohibición incide de manera frontal en diversos derechos humanos, entre ellos, la libertad de comercio. De ahí que su regularidad constitucional esté sujeta a un test de proporcionalidad, mismo que no supera. Ello es así, porque si bien persigue un fin constitucionalmente válido (como lo es proteger el derecho humano a la salud) y constituye una medida idónea para satisfacer en algún



37. Sin embargo, ese criterio no resulta aplicable al caso de la recurrente conforme a su objeto social pues la tesis citada no derivó del análisis de regulaciones de espacios destinados exclusivamente para personas fumadoras, sino que se vincula con el estudio de las actividades comerciales relacionadas con los objetivos de las empresas dedicadas a la industria del tabaco y la prohibición prevista en el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco de comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que los identifique con productos del tabaco.
38. De tal suerte que, si el objeto social de la recurrente se acota al cruce de apuestas en eventos, carreras, competencias deportivas y juegos celebrados dentro y fuera del territorio nacional sin que contemple actividades relacionadas con la producción, distribución y comercialización de productos del tabaco, es patente que los supuestos contemplados en el criterio referido no atienden a su esfera jurídica ni resultan aplicables al caso concreto.

**(ii) Sobre los derechos de igualdad y principios de no discriminación**

39. Resulta **infundado** el segundo agravio relativo a que la resolución recurrida concluyó de forma errónea que el decreto impugnado no es contrario al derecho de igualdad ni al principio de no discriminación puesto que el artículo no distingue la actividad comercial específica de cada establecimiento con relación al público que se destina ni las

---

grado ese fin; lo cierto es que no resulta una medida necesaria, al existir alternativas igualmente idóneas para lograr su propósito, pero menos lesivas para la libertad de comercio como las que supone una prohibición absoluta (por ejemplo, restricciones para la venta de esos productos a personas menores de edad o campañas educativas y de información sobre los efectos nocivos de productos que emulan a los del tabaco). Incluso si la medida fuera necesaria, sería desproporcional en sentido estricto, ya que constituye una prohibición absoluta y sobre inclusiva, pues igual se prohíben productos que no son del tabaco y que directamente puedan tener mayor incidencia en su consumo o adicción, que productos que pudiesen tener menor incidencia. Además, la prohibición se establece de manera indistinta tanto para personas menores de edad como para personas adultas, soslayando que estas últimas sí pueden tener acceso al tabaco con sólo acreditar su mayoría de edad.”

posibilidades que tienen para contar con los espacios establecidos conforme a las condiciones reguladas.

40. El artículo 1º constitucional señala, en la parte conducente, que en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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 superarse, salvo en los casos y bajo las condiciones que el propio texto constitucional establezca.
41. Asimismo, dispone la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
42. Al respecto, esta Suprema Corte ha precisado que para determinar si una determinada diferenciación normativa resulta o no contraria al principio de igualdad, debe realizarse un escrutinio estricto de las clasificaciones legislativas. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación.<sup>7</sup>
43. Sin embargo, como acertadamente resolvió el Juzgado de Distrito, en el caso no se advierten motivos para realizar un escrutinio estricto del artículo impugnado pues no introdujo alguna clasificación articulada con las clasificaciones previstas en el artículo 1º de la Constitución como posible actos de discriminación, sino que estableció las condiciones administrativas que deben contar los establecimientos

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 1a./J. 37/2008 con registro digital 169877, de rubro: **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”**

abiertos al público en caso de que dispongan de áreas exclusivas para personas fumadoras, las cuales necesariamente deben estar al aire libre.

44. En efecto, la disposición normativa de establecer las reglas de distribución de las zonas exclusivas para fumar en los establecimientos de acceso al público constituyen medidas regulatorias que no inciden en la articulación o delimitación de zonas a partir de orígenes étnicos o nacionales, géneros, edades, discapacidades, condiciones sociales, condiciones de salud, religiones, opiniones, preferencias sexuales, estados civiles o algunas otras que atenten contra la dignidad humana o que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, por lo que no se advierten razones que obliguen a la procedencia de un examen especialmente intenso del contenido del artículo impugnado.
45. La finalidad de la norma se cumple al establecer que los establecimientos abiertos al público, con independencia de su giro, objeto o actividad, garanticen espacios de convivencia entre personas fumadoras y no fumadoras en respecto al derecho a la salud de unas y otras, razones suficientes y necesarias para delimitar la configuración de esos espacios en el aire libre en relación con la posible y peligrosa inhalación indirecta del humo del tabaco.
46. En ese sentido, esta Suprema Corte ha señalado que las normas que atienden a la protección de las personas no fumadoras en establecimientos abiertos al público deben ser analizadas bajo escrutinio no estricto en tanto no inciden en alguna de las categorías del artículo 1º constitucional y se traten de condiciones operativas de las actividades que pueden desarrollarse por parte de los establecimientos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 29/2011 con registro digital 161222, de rubro: **“PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO Estricto.”**

47. Incluso, ha referido que dichas regulaciones constituyen condiciones de operación justificadas que son aplicables para todos los locales que las personas quieran utilizar para el desempeño de actividades profesionales, industriales o comerciales en cuyo desarrollo exista la seguridad de que las personas no fumadoras no inhalarán humo de tabaco dentro de ese ambiente.<sup>9</sup>
48. Máxime que los agravios de la recurrente relativos a que el decreto reclamado no distinguió al público adulto que acude con fines recreativos a su establecimiento y que no consideró que la coloca en una posición de desventaja frente a aquellos establecimientos que sí cuentan con espacios al aire libre, lo que eventualmente conllevaría a la pérdida de sus clientes y su respectivo daño patrimonial, constituyen argumentos ajenos al contenido del artículo impugnado cuyo análisis de constitucionalidad depende de las circunstancias generales que contempla mas no de la situación específica de alguno de sus destinatarios.<sup>10</sup>

**(iii) Sobre los derechos de seguridad jurídica**

49. Resulta **infundado** el tercer agravio consistente en que la sentencia reclamada determinó inadecuadamente que el artículo impugnado no viola el principio de confianza legítima ni afecta los derechos adquiridos porque, contrario a esa determinación, sí se vulnera el pleno ejercicio de su libertad de comercio al haber modificado las condiciones que existían previo a la vigencia del decreto reclamado.
50. Lo anterior, pues como adecuadamente señaló el Juzgado de Distrito, la reforma al artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco derivó de las facultades que tienen el Congreso de la Unión para ajustar

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2011 con registro digital 161228, de rubro: “**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RELATIVA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**”

<sup>10</sup> Jurisprudencia 2a./J. 182/2007 con registro digital 171136, de rubro: “**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS GENERALES Y NO DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO AL QUE SE LE APLICAN.**”

las condiciones jurídicas a los cambios sociales que acontecen sucesivamente.

51. Esta Segunda Sala valora que el otorgamiento de un permiso para que una empresa pueda operar conforme a su giro, objeto o actividad, no implica que cuente con determinados derechos adquiridos que resulten inmutables conforme al momento en que fue concedido; por el contrario, esa concesión de establecimiento mercantil abierto público obliga a que se actualice en las regulaciones normativas inherentes a las condiciones de su operación, especialmente las diseñadas para garantizar la salud de las personas en la delicada tarea de la regulación de la exposición a los productos del tabaco.
52. El hecho de que un establecimiento cuente con una autorización para la realización de determinadas actividades no lo exime de cumplir con las condiciones que le impongan las disposiciones normativas de carácter operativo que se actualicen ante las transformaciones de las estructuras, valores, normas y relaciones de una sociedad, pues incluso la libertad de comercio está sujeta a que éste sea lícito y se respeten los derechos de terceros.
53. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que este tipo de normas deben interpretarse en atención a las finalidades de la salud de las personas en relación con los mecanismos, acciones y políticas públicas tendientes a prevenir y disminuir las consecuencias derivadas de la exposición al humo del tabaco en cualquiera de sus formas.<sup>11</sup>
54. Por lo que no resulta acertado el argumento de la recurrente en el sentido de que el artículo impugnado viola el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, toda vez que se enfatiza que su contenido no afectó derechos que haya adquirido, sino que constituyen

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia P./J. 22/2011 con registro digital 161227, de rubro: “**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RELATIVA Y SU REGLAMENTO NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.**”

reglas a las que todos los establecimientos abiertos al público deben atenerse en aras de proteger el derecho a la salud de las personas.

- 55.** La confianza legítima que aduce la parte recurrente no se traduce en la inacción de los órganos legislativos para emitir regulaciones progresivas entre el cúmulo de acciones necesarias e indispensables cuyas implementaciones estimó necesarias para reducir la mortalidad, morbilidad y discapacidad provocada por la exposición al humo del tabaco.
- 56.** En consecuencia, resultó adecuada la decisión del Juzgado de Distrito de no aplicar el test de proporcionalidad en los términos solicitados por la parte recurrente, pues corresponde al operador jurídico decidir cuál de los métodos argumentativos disponibles resulta aplicable, sin que esté obligado a justificar los motivos que lo condujeron a no utilizar el que se le proponga, puesto que ese aspecto resulta inherente a su libertad de jurisdicción en tanto la determinación se encuentre supeditada a la satisfacción de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación.<sup>12</sup>

## **VI. DECISIÓN**

- 57.** En consecuencia, al haber resultado infundados los agravios de la recurrente, lo procedente es negar el amparo solicitado respecto de la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco.
- 58.** Por lo expuesto y fundado, se:

## **VII. RESUELVE**

**ÚNICO.** La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a \*\*\*\*\*** respecto de la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley General para el Control de Tabaco conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia 1a./J. 2/2012 con registro digital 160261 de rubro: “**RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.**”

## AMPARO EN REVISIÓN 672/2023

de diecisiete de febrero de dos mil veintidós.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.