



Ciudad de México, a 28 de junio de 2016
DGCS/NI: 40/2016

NOTA INFORMATIVA

CASO: Juzgado federal prohíbe la entrada de papa fresca desde EUA a México por constituir un riesgo latente a la biodiversidad y contaminación del suelo por la probable propagación de 63 plagas cuarentenarias que contiene, ya que la SAGARPA no adoptó las medidas fitosanitarias adecuadas para su ingreso seguro

ASUNTO: Basado en el principio *in dubio pro natura*, el juez José Francisco Pérez Mier, titular del Juzgado Séptimo de Distrito con sede en Los Mochis, Sinaloa, declaró inconstitucionales las medidas fitosanitarias adoptadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) establecidas en el Acuerdo de Mitigación de Riesgo para la Importación del tubérculo de papa proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA), al igual que la Teoría denominada Enfoque de Sistemas, que fue la base fundamental del cálculo de riesgo utilizado por las autoridades responsables para mitigar la posibilidad del ingreso de plagas cuarentenarias provenientes del extranjero, ya que violan los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, a la seguridad alimentaria, al desarrollo económico sustentable, a la legalidad, fundamentación y motivación, consagrados en los artículos 4°, 14, 16 y 25 constitucionales.

Al resolver el amparo colectivo 382/2014, promovido mayoritariamente por productores de papa de esa entidad, el juzgador federal adoptó el principio *in dubio pro natura* que establece que ante la falta de base científica, basta la presunción de peligro o amenaza de daño al medio ambiente para detener la acción administrativa que genera tal riesgo.

Se trata de un criterio novedoso, pues deriva del principio precautorio de un daño futuro o "*indubio pro natura*", y además reconoce el interés legítimo de la colectividad, ya que sus efectos protectores permean indirectamente en toda la población mexicana al reconocer que se están en grave riesgo los derechos humanos a un medio ambiente adecuado y a la alimentación.



La declaratoria de inconstitucionalidad de los actos reclamados, tienen por objeto evitar un daño mayor que puede ocasionarse tanto a los productores agrícolas como a la sociedad mexicana, pues el solo hecho de que exista una alta probabilidad del ingreso de plagas en el tubérculo extranjero, obliga a actuar de inmediato, e impedir la emisión de cualquier permiso o autorización por parte de las autoridades responsables, para el ingreso de papa fresca proveniente de los Estados Unidos de América, establece la resolución.

La trascendencia y novedad de dicho criterio radica en la concesión de la medida que atiende al posible daño que se pudiera generar al medio ambiente, en caso de que se siguiera importando papa al interior del país.

Asimismo, garantiza la protección a derechos humanos intangibles como el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a la alimentación, debido a que una plaga podría afectar el abasto nacional de productos para alimentar a la población.

El juez Pérez Mier advierte que el actuar de las autoridades colocó a la población en un estado de vulnerabilidad, al implementar medidas deficientes ante la apertura comercial del tubérculo, asumiéndose injustificadamente el riesgo de contaminación de los suelos y destrucción de la biodiversidad, y que el referido Acuerdo de Mitigación responde más a intereses comerciales que fitosanitarios.

Tales medidas de mitigación, abunda la sentencia, son inoperantes al derivar de un cálculo de riesgo erróneo, parcial y tendente a beneficiar a productores extranjeros, sin cuidar la fitosanidad de los campos de cultivos nacionales.

Puntualiza que la dispersión de dichas plagas en el campo mexicano generaría dependencia alimentaria de un producto estratégico para cubrir las necesidades nutrimentales de los mexicanos, pues la destrucción del sector papero conlleva a una dependencia total de los productores internacionales y la desaparición de empleos directos e indirectos en más de 300 mil familias en todo el país, sin que pueda alegarse que existe déficit en la producción mexicana, en virtud de que del análisis efectuado por las autoridades responsables se basa en estudiar la oferta interna del producto más no así la demanda.

Agrega que actualmente a los productores de papa mexicanos se paga entre un peso cincuenta y cuatro pesos el kilo de papa y en los supermercados se vende a un precio mucho mayor, lo que demuestra plenamente que los precios no están



relacionados con el costo de producción, sino con el manejo que realizan las transnacionales al momento de vender la papa en el supermercado, lo cual no está sujeto a control alguno.

En su acuerdo, el juzgador precisa que una plaga de fácil control en las condiciones climáticas frías que imperan en el norte del continente, puede ser devastadora en un clima como el del Estado de Sinaloa, toda vez que las plantas, los hongos y los nematodos se reproducen de manera diferenciada de acuerdo a los ecosistemas que imperan en cada región, de ahí que la obtención de cultivos de mayor calidad depende necesariamente de las medidas específicas de control que se tengan sobre dichas plagas.

En la sentencia enumeran los 63 diferentes tipos de plagas y nivel de riesgo que representan que son susceptibles de expandirse en territorio nacional, así como su origen: 24 son virus; 5 fitoplasmas; 3 bacterias; 7 hongos; 9 nematodos y 15 insectos.

Adicionalmente detalla que las medidas implementadas como barreras fitosanitarias por las autoridades responsables no cumplen con el objetivo por las siguientes razones:

- a) No mitigaban riesgo alguno;
- b) Eran contrarias al análisis del riesgo efectuado por el órgano científico de la propia SAGARPA, en este caso, el grupo técnico del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario (CONACOFI); y
- c) Se omitió deliberadamente incorporar barreras fitosanitarias internacionalmente reconocidas como son: 1) áreas libres de plagas; 2) someter a un proceso de irradiación a las papas que se importen y, 3) la omisión de incorporar en el cálculo de riesgo 63 plagas cuarentenarias de riesgo alto, existentes en vecino país del norte.

La protección constitucional colectiva beneficia a múltiples empresas agroindustriales, y diversas personas físicas que promovieron el juicio de amparo; lo que es relevante, si se toma en cuenta que la colectividad quejosa produce poco más del 20% de las papas que se consumen en toda República Mexicana exceptuando la franja fronteriza norte de 26 kilómetros donde por razones de clima sí está permitido el ingreso de la misma.

El amparo permea en beneficio del resto de los productores agrícolas de papa que operan en el territorio nacional; pero también a aquellos que producen chile,



tomate, berenjena, tabaco y maíz, pues muchas de las plagas cuarentenarias que no fueron contempladas en el análisis de riesgo utilizado en la Teoría de Enfoque de Sistemas, afectan gravemente a esos cultivos, por lo que se expande la protección constitucional en favor de la seguridad alimentaria del pueblo mexicano.

La sentencia establece que del análisis minucioso de múltiples probanzas que fueran desahogadas en el amparo colectivo, se obtuvo que la Teoría de Enfoque de Sistemas contenida en el Acuerdo de Mitigación y en el Plan de trabajo de la SAGARPA, aún operando de manera impecable, no se mitiga el riesgo de dispersión de plagas de las papas provenientes de EUA, ya que las medidas propuestas no constituyen acciones fitosanitarias que puedan cumplir una función para la que fueron creadas.

La autoridad Jurisdiccional consideró dogmáticos los argumentos de la autoridad responsable, ya que ni en los considerandos de Acuerdo de Mitigación, ni en el Análisis de Riesgo de Plagas, Dictámenes de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), ni en ningún otro documento presentado se estableció que las medidas del referido Acuerdo de Mitigación se realizaron tomando en consideración un Enfoque de Sistemas.

Adicionalmente a ello, señala la sentencia que la autoridad responsable no adoptó otras acciones indispensables en materia fitosanitaria.

En conclusión, el Enfoque de Sistemas implementado por la autoridad responsable resulta inapropiado para contener todas y cada una de las plagas cuarentenarias que existen en los EUA, ya que dan un trato similar a todas las plagas, sin distinguir su origen ni nivel de riesgo, es decir, algunas son aéreas, terrestres, otras son insectos o virus, y de ellas algunas constituyen un altísimo riesgo, en tanto que otras son de afectación media o bajo riesgo.

Además, se señala que la autoridad responsable eliminó del Catálogo de Medidas dos de las más importantes: la procedencia de áreas certificadas como libres de plagas, que es la medida más segura, porque así se elimina el riesgo de procedencia de patógenos en tierra, corteza, interior del tubérculo, etcétera; y la irradiación que es la única medida que ataca directamente al patógeno.

Dicho de otra manera, resulta inoperante el Enfoque de Sistemas planteado por la autoridad responsable ya que en el caso de la papa proveniente de EUA puede dispersar en territorio nacional al menos 63 diferentes agentes infecciosos que



nacen, crecen y se transmiten en formas totalmente distintas y que cada uno constituye una potencial plaga cuarentenaria.

ANTECEDENTES:

Al amparo colectivo acudieron múltiples productores de la zona norte del Estado de Sinaloa, en defensa de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, al desarrollo económico sustentable, al derecho a la alimentación, entre otros aspectos, en virtud de que el acuerdo de mitigación y las medidas derivadas de este último ponían en grave riesgo los campos de cultivo de papa, chile, tomate, cebolla, berenjena y maíz, por la agresividad de las plagas que en un ambiente frío, como es el que impera en las zonas de cultivo de los EUA, resultan inofensivas pero que al estar en contacto con el clima cálido que existe al norte del Estado de Sinaloa, se potencializa su desarrollo, crecimiento y agresividad, generando con ello un riesgo intolerable, en función de la alta posibilidad de que se vean arrasados los campos de cultivo de no solo de la entidad sino del resto del país.

Fue por ello que, en un primer momento la autoridad jurisdiccional decretó la suspensión provisional de los actos reclamados y aplicó el principio de prevención o *"indubio pro natura"*, y se ordenó mantener la cuarentena a la importación de papas al interior del territorio nacional que había existido por más de 40 años.

Con base en ello se ordenó la detención de cualquier embarque y autorización de permisos para la importación de papa fresca proveniente de EUA al interior de territorio mexicano.

Es necesario destacar que la autoridad responsable por acuerdo de 26 de mayo de 2016 abrogó tanto el Acuerdo de Mitigación como todas y cada una de las medidas derivadas de dicho acuerdo, lo que sirvió de base jurídica a las autoridades responsables y los terceros interesados para sustentar el cese de los actos reclamados; sin embargo dicha causa de improcedencia fue desvirtuada por el juzgador federal.

Lo anterior se considera así, toda vez que el acto reclamado, a saber la el Acuerdo de Mitigación en sí mismo, va más allá de las normas abrogadas, tan así es que de la demanda de amparo se advierten como actos destacados las medidas fitosanitarias contenidas en el mencionado acuerdo, según indican los quejosos, no mitigan riesgo alguno en cuanto a la introducción y dispersión de plagas provenientes del vecino país del norte.



Asimismo, se reclaman actos omisivos como son la falta de incorporación de otras medidas de mitigación que garanticen de manera efectiva la integridad de los campos de cultivo mexicano y finalmente se impugna que el cálculo de riesgo efectuado por las autoridades responsables, el cual considera totalmente erróneo.

De esa manera, en la parte considerativa del acuerdo por el que se abrogan los actos reclamados únicamente se estableció que las medidas fitosanitarias para la importación del tubérculo de papa están siendo revisadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), tal como se advierte, en lo conducente, de la transcripción siguiente:

“Que las diversas normas relativa a las medidas fitosanitarias para la importación del tubérculo de papa están siendo revisadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”.

Ello quiere decir que la abrogación de los actos reclamados no destruyó en forma total e incondicional esos efectos, pues no basta que la autoridad responsable derogara el Acuerdo de Mitigación el plan de trabajo y las medidas adyacentes, sino que era menester que destruyera todos sus efectos como si se hubiese otorgado el amparo, restituyendo a los agraviados en el pleno goce de sus derechos humanos violados y restableciendo las cosas al estado que guardaban, de conformidad con el artículo 77 de la Ley de Amparo.

Esto es, era indispensable que se restableciera la cuarentena existente hasta antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Mitigación, y no que simplemente que se abrogaran los actos reclamados con el propósito de revisar las medidas fitosanitarias para la importación de tubérculo de papa provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, como lo hizo la autoridad responsable, dado que eso justifica que el acuerdo de abrogación se encuentra sub-judice.

Así las cosas, es necesario destacar que el acuerdo que abroga los actos reclamados determina que las autoridades responsables revisarán las medidas fitosanitarias para la importación del tubérculo. Hecho que es relevante para acreditar que los efectos de los actos reclamados, aún subsisten, si se toma en cuenta que la litis en el presente asunto se centra en analizar si el análisis de riesgo efectuado por la autoridad responsable es el adecuado para garantizar la seguridad en los campos de cultivo nacionales de papa y los diversos de chile, tomate, cebolla, berenjena y tabaco.



Aspectos que llevan a la necesidad de estudiar las medidas fitosanitarias reclamadas y los actos omisivos que aún subsisten y que, dicho sea de paso, se magnifican al no haberse fijado una cuarentena para la introducción del tubérculo, de manera que, si en el nuevo estudio que realice la autoridad responsable se vuelven a establecer las mismas medidas y se reitera el desechamiento de otras medidas reconocidas internacionalmente para garantizar la fitosanidad del territorio mexicano, entonces, los efectos de los actos reclamados perdurarán en el tiempo, pues basta la emisión de un nuevo acuerdo para que ello acontezca. Hipótesis probable que, inclusive, puede actualizar la conducta tipificada en el artículo 262, fracción II, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, el estudio que se hará al momento de resolver el asunto tiene por objeto analizar las medidas adoptadas con el único propósito de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a la alimentación de nuestro pueblo y evitar así, que vuelvan a reiterarse medidas de mitigación inoperantes al derivar de un cálculo de riesgo erróneo, parcial y tendente a beneficiar a productores extranjeros, sin cuidar la fitosanidad de los campos de cultivos nacionales.

El juzgador federal aplicó la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a “CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.”

Este aspecto es importante desde el punto de vista jurídico, dado que en la sentencia se utilizó el principio precautorio o “*indubio pro natura*”, partiendo de la base de que se encontraban en riesgo la subsistencia de los campos de cultivo mexicanos y el derecho a la alimentación, lo que generó que los actos y omisiones reclamadas se estudiaran no a partir del daño causado, sino a partir de la alta posibilidad que existe de que se genere un daño de grandes magnitudes y terribles consecuencias, por ello se implementó una actitud proactiva para efecto de analizar las pruebas que fueron ofertadas por las partes contendientes, lo cual resultó sumamente complejo debido a que se tuvieron que estudiar todas las medidas implementadas en su operatividad y efectividad y luego se hizo un análisis de todas las medidas fitosanitarias operando en conjunto, lo que llevó a este juzgador a la conclusión de que las medidas utilizadas para apoyar la teoría de enfoque de sistemas eran totalmente inoperantes para contener adecuadamente la introducción y dispersión de plagas.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LOS EFECTOS:

Los efectos fueron claros, al ser el acuerdo de mitigación un acto eminentemente ejecutivo, se ordenó en el juicio de amparo que al momento en que se emita otro acuerdo de la misma naturaleza se incorporen necesariamente barreras fitosanitarias como las áreas libres de plagas, la irradiación del producto importado, y se agreguen múltiples plagas cuarentenarias que no fueron consideradas originalmente.

CRITERIO NOVEDOSO:

En este amparo, el juzgador federal aplicó un criterio novedoso que emana del principio precautorio o "*indubio pro natura*", a la vez que protege los derechos colectivos y el interés legítimo de la colectividad los efectos de la medida constitucional permeen indirectamente en toda la población mexicana al estar en grave riesgo el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a la alimentación del pueblo mexicano.

---000---