

RECOMENDACIÓN No. 109/2022

SOBRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, POR IMPORTACIÓN DE MAÍZ CON PLAGA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD EN GENERAL, ANTE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS FITOSANITARIAS INEFICACES.

Ciudad de México, a 31 de mayo de 2022

**DR. VÍCTOR MANUEL VILLALOBOS ARÁMBULA
SECRETARIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**DR. FRANCISCO JAVIER TRUJILLO ARRIAGA
DIRECCIÓN EN JEFE DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD,
INOCUIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA**

Distinguidas autoridades:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo primero, 6°, fracciones I, II, III, 15, fracción II, 24, fracciones I y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja **CNDH/6/2021/4050/Q** y su acumulado **CNDH/6/2021/6365/Q**, relacionados con la modificación a los requisitos fitosanitarios, para la importación de combinaciones de Trigo (*Triticum sp.*); Maíz (*Zea mays*); y Cacahuete (*Arachis hypogaea*) para consumo, originarios y procedentes de los Estados Unidos de América.
2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147 de su Reglamento

Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 3°, 11, fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dichos datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas y haciendo patente el compromiso de que ésta dicte las medidas de protección correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son las siguientes:

Nombre	Abreviatura
Quejoso	Q

4. En la presente Recomendación, la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno, autoridades y expedientes, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, en materia de sanidad vegetal	Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios
Acuerdo por el que se da a conocer el procedimiento para obtener, a través de medios electrónicos, los certificados de importación y de exportación de mercancías agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras	Acuerdo del Procedimiento de Obtención de Certificados
Acuerdo por el que se dan a conocer los criterios generales aplicados por México para el establecimiento y modificación de los requisitos en materia de sanidad e inocuidad animal, vegetal, acuícola y pesquera para la importación de mercancías reguladas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	Acuerdo de Criterios Generales
Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio	Acuerdo MSF
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas	Comité DESC
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Convención de Protección Fitosanitaria	CPFI
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Decreto por el que se establecen las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, para sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y de los agroquímicos utilizados en nuestro país que lo contienen como ingrediente activo, por alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente	Decreto para la Sustitución del Glifosato
Diario Oficial de la Federación	DOF
Estados Unidos de América	E.U.A.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	LFPA
Ley Federal de Sanidad Vegetal	LFSV
Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias	NIMF
NIMF 1, Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional	NIMF 1
NIMF 5, Glosario de Términos Fitosanitarios	NIMF 5
NIMF 8 Determinación de la situación de una plaga en un área	NIMF 8
NIMF 23, Directrices para la inspección	NIMF 23
NIMF 28, Tratamientos fitosanitarios para plagas reglamentadas	NIMF 28
NIMF 32, Categorización de productos según su riesgo de plagas	NIMF 32
NIMF 43, Requisitos para el uso de la fumigación como medida fitosanitaria.	NIMF 43
Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria	OISA
Organización Mundial del Comercio	OMC
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Recomendación sobre el reemplazo o reducción del uso de bromuro de metilo como medida fitosanitaria de la Comisión de Medidas Fitosanitarias de la CPFI	Recomendación CPM R-03, 2017
Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal	RLFSV
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	SADER
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	SENASICA
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS.

A. Expediente CNDH/6/2021/4050/Q.

5. Con fecha 15 de abril de 2021, esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja de Q1 a Q62, del que se advierte que subsiste su inconformidad en contra de la SADER y del SENASICA en el marco del expediente CNDH/6/2020/8474/Q, en particular por la presunta vulneración a los derechos a la alimentación, a la legalidad y a la seguridad jurídica, por la falta de motivación y fundamentación en el acto de modificación a los requisitos de importación de maíz y trigo.

6. De conformidad con el artículo 108 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 19 de mayo de 2021 se acordó la reapertura del expediente CNDH/6/2020/8474/Q, el cual se concluyó por acuerdo de 30 de abril de 2021, conforme a lo dispuesto por el artículo 125, fracción II, del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional. Lo anterior aunado a que del escrito de queja recibido por este Organismo Nacional el 15 de abril de 2021, se advirtió que subsistía la inconformidad en contra de la SADER y del SENASICA; por la modificación a los requisitos de importación de maíz y trigo.

7. En razón de lo anterior, se radicó el expediente CNDH/6/2021/4050/Q en este Organismo Nacional; para la investigación de los hechos, se recabó la documentación relacionada con las posibles violaciones a derechos humanos y se obtuvieron informes de las autoridades involucradas, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las pruebas de la presente Recomendación.

B. Expediente CNDH/6/2021/6365/Q.

8. Con fecha 12 de julio de 2021, esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja de Q1 a Q3, del que se advierte que el SENASICA realizó modificaciones en febrero y marzo de 2021, en el denominado "Módulo de Requisitos Fitosanitarios", para las mercancías provenientes de los E.U.A., para el maíz (*Zea mays*), combinación: 2215-136-4583-USA-USA y cacahuate (*Arachis hypogaea*), combinación: 1116-101-4586-USA-USA; las cuales se realizaron de forma indiscriminada, sin sustento técnico ni científico, sin fundamentación ni motivación del acto de autoridad, ni con el debido cumplimiento de las formalidades del procedimiento, incluyendo la correspondiente publicación en el DOF, tal como queda dispuesto en la LFSV.

9. Del análisis de los hechos que se investigan en ambos expedientes de queja, mediante acuerdo de fecha 18 de enero de 2022, esta Comisión Nacional acordó la acumulación del expediente CNDH/6/2021/6365/Q al expediente CNDH/6/2021/4050/Q.

II EVIDENCIAS.

A. Expediente CNDH/6/2021/4050/Q

10. Escrito de Queja de fecha 15 de abril de 2021, suscrito por Q1 a Q60 señalando actos violatorios por parte de la SADER y del SENASICA, por la presunta vulneración a los derechos a la alimentación, a la legalidad y a la seguridad jurídica, por la falta de motivación y fundamentación en el acto de modificación a los requisitos de importación de maíz y trigo.

11. Oficio 110.02.02.DH.-15124-2021 de 15 de septiembre de 2021, por el cual el Abogado General de la SADER, remite copia certificada del oficio B00.05.02.1088-2021, suscrito por el Director General Jurídico del SENASICA, en el que refiere que se llevó cabo el procedimiento para la modificación de los requisitos fitosanitarios en estricto apego a las disposiciones jurídicas aplicables.

12. Acta Circunstanciada del 06 de octubre de 2021, emitida por Visitadores Adjuntos de esta CNDH, en la que se hace constar la inspección ocular llevada a cabo en el lugar denominado comúnmente “Estación Sánchez”, la cual hace referencia al punto de ingreso de los ferrocarriles provenientes de los Estados Unidos de América (E.U.A.), en la Ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas.

13. Acta Circunstanciada del 07 de octubre de 2021, emitida por Visitadores Adjuntos de esta CNDH, en la que se hace constar la inspección ocular llevada a cabo en la “Estación Sánchez”, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, así como la entrega de muestras al laboratorio certificado, para la identificación de los organismos que se reportaron en la inspección visual.

14. Escrito a través del cual Q1 a Q62 dieron contestación a la vista que les fue concedida en términos del artículo 107 del Reglamento Interno de la CNDH, mediante oficio V6/68478 de 10 de noviembre de 2021, con la respuesta que tanto la SADER y el SENASICA proporcionaron a este Organismo Nacional.

B. Expediente CNDH/6/2021/6365/Q

15. Escrito de Queja de fecha 12 de julio de 2021, suscrito por Q61 y Q62 señalando actos violatorios por parte de la SADER y del SENASICA, por las modificaciones realizadas en febrero y marzo de 2021, en el denominado “Módulo de Requisitos Fitosanitarios”, para las mercancías provenientes de los E.U.A., para el maíz (*Zea mays*), combinación: 2215-136-4583-USA-USA y cacahuete (*Arachis hypogaea*), combinación: 1116-101-4586-USA-USA; modificaciones que se realizaron de forma indiscriminada, sin sustento técnico ni científico, sin fundamentación ni motivación del acto de autoridad, ni con el debido cumplimiento de las formalidades del procedimiento, incluyendo la correspondiente publicación en el DOF, tal como queda dispuesto en la LFSV.

16. Oficio 110.02.02.DH.-15512-2021 de 12 de noviembre de 2021, por el cual el Abogado General de la SADER, remite copia certificada del oficio B00.05.02.1590-2021, suscrito por el Director General Jurídico del SENASICA, en el que refiere que el SENASICA cuenta con atribuciones suficientes y por tanto, es la autoridad competente para emitir y modificar los requisitos y medidas fitosanitarias para la importación de productos, así como para difundirlos de manera electrónica a través del módulo de requisitos fitosanitarios.

17. Escrito a través del cual Q1 a Q3 dieron contestación a la vista que les fue concedida en términos del artículo 107 del Reglamento Interno de la CNDH, mediante oficio V6/78473 de 10 de diciembre de 2021, con la respuesta que tanto la SADER y el SENASICA proporcionaron a este Organismo Nacional.

18. Escrito remitido por Q1 a este Organismo Nacional, al que adjuntó original del informe de resultados del laboratorio aprobado.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

19. El 22 de julio de 2019, se modificaron los requisitos fitosanitarios establecidos en las claves de combinación con números 2264-112-4358-USA-USA y 2215-112-3153-USA-USA, para la importación de grano excepto para siembra, de trigo y maíz, respectivamente, con uso previsto, consumo y/o industrial.

20. La modificación consistió en la obligación de aplicación de tratamientos fitosanitarios en punto de ingreso, en los casos de encontrarse “insectos vivos” en la inspección visual realizada por personal de SENASICA.

21. La combinación 2215-112-3153-USA-USA, para la importación de grano excepto para siembra, de maíz, se actualizó el 5 de febrero de 2021, atendiendo a la eliminación del uso del glifosato en maíz, por lo que en la combinación 2215-136-4583-USA-USA, únicamente se actualizó el tipo de producto y el uso previsto.

	Antes del 5 de febrero de 2021 y posterior al 22 de julio de 2019	Posterior al 5 de febrero de 2021
Mercancía	Maíz (<i>Zea mays</i>)	Maíz (<i>Zea mays</i>)
Tipo de producto	Excepto para siembra	Grano convencional
Combinación	2215-1123-3153-USA-USA	2215-136-4583-USA-USA
Uso	Consumo y/o industrial	Alimentación humana
País de origen y procedencia	E.U.A.	E.U.A.

22. El 5 de marzo de 2021, se determinó separar las medidas fitosanitarias para la importación de cacahuate establecidas en la clave de combinación 1116-112-3432-USA-USA, correspondiente a dicho producto con o sin cáscara, entero o triturado en el módulo de consulta de requisitos.

23. La combinación 1116-112-3432-USA-USA, se actualizó dividiéndose de acuerdo a la presentación del producto en dos claves de combinación : 1116-112-4585-USA-USA (con cáscara, con uso previsto para consumo y/o industrial) y 116-101-4586-USA-USA (sin cáscara, incluso quebrantado, con uso previsto para consumo).

24. Siendo así, que el requisito de importación vigente para la entrada al país del cacahuate sin cáscara, incluso quebrantado, es la inspección fitosanitaria en el punto de entrada al país, destacando que los vegetales, sus productos y subproductos deberán venir libres de suelo.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

25. En este apartado, con fundamento en los artículos 41 y 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y artículo 132, fracciones IV y V del Reglamento Interno de este Organismo Nacional, se realiza un análisis lógico-jurídico de los hechos, y análisis de las pruebas que se presentan en el capítulo de evidencias de la presente Recomendación, las cuales integran el expediente **CNDH/6/2021/4050/Q** y su acumulado **CNDH/6/2021/6365/Q**, con un enfoque lógico-jurídico y de equidad en los que se soporta la convicción sobre la violación de derechos humanos que se reclama, a

partir de una perspectiva de derechos humanos de máxima protección de las víctimas a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de criterios jurisprudenciales aplicables a la SCJN y de la CrIDH, para determinar la violación al derecho humano a la alimentación, en agravio de la población en general.

26. Como premisas de análisis, en primer lugar, se enuncia el marco normativo que establece las atribuciones de las autoridades recomendadas para diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de origen vegetal. En segundo término, se presentan los actos objeto de las quejas, seguido de la posición de la SADER y el SENASICA, además se describen las fallas detectadas en la inspección como medida fitosanitaria en los embarques de maíz. Finalmente, se presenta la exposición del marco constitucional y convencional que reconoce el derecho a la alimentación, especificando la responsabilidad de las autoridades y la reparación del daño.

A. Marco normativo para el establecimiento de medidas fitosanitarias.

27. El artículo 1° de la LFSV establece que tiene *“por objeto regular y promover, la sanidad vegetal, así como la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales”*.

28. Los artículos 2° y 3° de la LFSV son del tenor siguiente:

“Artículo 2. La sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario; así como establecer medidas fitosanitarias y regular la efectividad de los insumos fitosanitarios y de los métodos de control integrado.

La regulación en materia de sistemas de reducción de riesgos de contaminación tiene como finalidad, promover, verificar y certificar las actividades efectuadas en la producción primaria de vegetales encaminadas a evitar su contaminación por agentes físicos, químicos o microbiológicos, a través de la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y el uso y manejo adecuados de insumos utilizados en el control de plagas.

Artículo 3. Las medidas fitosanitarias que establezca la Secretaría, serán las necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y en su caso, el análisis de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de la zona donde se origine el problema fitosanitario y las de la zonas a la que se destinen los vegetales, productos o subproductos; buscando proteger y conservar la fauna benéfica nativa y el equilibrio natural.

La Secretaría establecerá, las medidas para la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales, necesarias para minimizar la presencia de agentes contaminantes físicos, químicos y microbiológicos, determinados a través de un análisis de riesgos.”

29. Conforme a tales disposiciones, corresponde a la SADER el diseño de las medidas fitosanitarias, así como de las medidas de reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales, lo que debe hacer a través de un análisis de riesgo.

30. El artículo 5° de la LFSV define a las medidas fitosanitarias como aquellas *“establecidas en leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en sanidad vegetal, para conservar y proteger a los vegetales, sus productos o subproductos de cualquier tipo de daño producido por las plagas que los afecten.”*

31. Si bien corresponde a la SADER el diseño de las medidas fitosanitarias, en los artículos 19 y 20 de la LFSV se establecen lineamientos que deben seguirse para tal fin.

“Artículo 19. Las medidas fitosanitarias tienen por objeto prevenir, confinar, excluir, combatir o erradicar las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos, cuando puedan representar un riesgo fitosanitario.

Las medidas fitosanitarias se determinarán en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación y que tendrán como finalidades entre otras, establecer:

I. Los requisitos fitosanitarios y las especificaciones, criterios y procedimientos para:

- a). *Formular diagnósticos e identificación de plagas de los vegetales;*
- b). *Diseñar y desarrollar programas para manejo integrado de plagas, muestreo y pronóstico en materia de sanidad vegetal;*
- c). *Desarrollar estudios de efectividad biológica sobre insumos;*
- d). *Determinar la condición fitosanitaria de los vegetales y de los insumos fitosanitarios;*
- e). *Controlar la movilización, importación y exportación de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales y equipos susceptibles de ser portadores de plagas, así como de agentes patogénicos que puedan representar un riesgo fitosanitario;*
- f). *Instalar y operar laboratorios fitosanitarios, invernaderos, agroindustrias, despepitadoras, viveros, instalaciones para la producción de material propagativo, huertos, empacadoras, almacenes, plantaciones y patios de concentración que puedan constituir un riesgo fitosanitario, así como empresas de tratamientos y puntos de verificación interna;*
- g). *Transportar y empaçar vegetales, sus productos o subproductos que impliquen un riesgo fitosanitario;*
- h). *Manejar material de propagación y semillas;*
- i). *Siembras o cultivos de vegetales; plantaciones y labores culturales específicas, así como trabajos de campo posteriores a las cosechas;*
- j). *Aprobar organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas;*
- k). *Certificar, verificar e inspeccionar las normas oficiales aplicables a las actividades o servicios fitosanitarios que desarrollen o presten los particulares;*
- l). *Retener, disponer o destruir vegetales, sus productos o subproductos, viveros, cultivos, siembras, cosechas, plantaciones, empaques, embalajes y semillas, cuando sean portadores o puedan diseminar plagas que los afecten;*

m) El aviso de inicio de funcionamiento que deben presentar las personas físicas o morales, que desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios que conforme a las normas oficiales mexicanas deban sujetarse a certificación y verificación; y

n) La movilización de vegetales, sus productos o subproductos que no requieren del certificado fitosanitario.

II. Las campañas de sanidad vegetal de carácter preventivo, de combate y erradicación;

III. Las cuarentenas y mecanismos para vigilar su cumplimiento;

IV. La determinación de exigencias y condiciones fitosanitarias mínimas que deberá reunir la importación de vegetales, sus productos o subproductos, cuando el riesgo fitosanitario o la situación concreta a prevenirse no esté contemplada en una norma oficial específica;

V. Las características de los tratamientos para el saneamiento, desinfección y desinfestación de vegetales, sus productos o subproductos, instalaciones, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipo, embalajes, envases y contenedores que puedan representar un riesgo fitosanitario;

VI. Los requisitos que deberán cumplir las personas físicas o morales responsables de elaborar estudios de efectividad biológica de insumos;

VII. Las condiciones fitosanitarias que deberán observarse en las instalaciones en donde se desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios orientados a prevenir, controlar y erradicar plagas que afecten a los vegetales, sus productos y subproductos; y

VIII. Las demás que se regulan en esta Ley, así como aquellas que, conforme a la técnica y adelantos científicos, sean apropiadas para cada caso.

Los requisitos y especificaciones señaladas en el reglamento de esta Ley y demás disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, que originen la prestación de trámites y servicios por

parte de la Secretaría, se regularán en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La Secretaría podrá solicitar y recibir el apoyo de las autoridades federales, estatales y locales, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones señaladas en este artículo.

Artículo 20. Las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables en materia de Sanidad Vegetal y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, además de fundarse y motivarse en términos de esta Ley, su reglamento y demás disposiciones fitosanitarias, deberán:

I. Sustentarse en evidencias y principios científicos, tomando en cuenta, cuando corresponda, las diferentes condiciones geográficas y otros factores pertinentes;

II. Estar basadas en una evaluación de costo-beneficio, que incluya un análisis de riesgo;

III. Tomar en cuenta las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes; y

IV. Cancelarse cuando ya no exista base científica que las sustente.”

32. Las reglas en materia de movilización, importación y exportación en materia de sanidad vegetal, se establecen en los artículos 22 y 23 de la LFSV cuyo texto es del tenor siguiente:

“Artículo 22. La movilización por el interior del territorio nacional de las mercancías a que se refiere el artículo siguiente, quedará sujeta a la expedición del certificado fitosanitario cuando provengan y se movilicen:

I. De zonas bajo control fitosanitario hacia zonas libres o de baja prevalencia;

II. Entre dos o más zonas bajo control fitosanitario, transitando por zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia; y de zonas de baja prevalencia o bajo protección, hacia zonas libres; y

III. Entre dos o más zonas libres o de baja prevalencia, transitando por zonas bajo control fitosanitario.

Los productos regulados que se movilicen en zonas bajo el mismo estatus fitosanitario deberán cumplir con los elementos de rastreabilidad que permitan determinar el origen y la condición fitosanitaria del producto. El reglamento de esta Ley determinará los supuestos aplicables para este caso.

La movilización de recursos y materias primas que provengan de vegetales, sus productos o subproductos, afectados por plagas, se sujetará a las disposiciones previstas en esta Ley.

Artículo 23. Queda sujeta a control mediante la expedición del certificado fitosanitario la importación de las siguientes mercancías cuando sean susceptibles de ser portadoras de plagas:

I. Vegetales, sus productos o subproductos, agentes patogénicos y cualquier tipo de insumos, materiales y equipos que puedan representar un riesgo fitosanitario;

II. Vehículos de transporte o embalajes y contenedores en los que se movilicen o contengan las mercancías mencionadas en la fracción anterior o cuando impliquen un riesgo de diseminación de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos; y

III. Maquinaria agrícola usada, o partes de ésta.

La Secretaría aplicará las disposiciones fitosanitarias y expedirá normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables que establezcan las características y especificaciones fitosanitarias a que se sujetará dicha importación, así como las mercancías que, en su caso, queden exceptuadas del certificado fitosanitario.

Asimismo, coadyuvará, en el ámbito de su competencia, con la Secretaría de Salud, verificando que se cumplan las normas oficiales y demás disposiciones legales aplicables en la importación de vegetales que pudieran constituir un riesgo.”

33. Conforme hasta lo ahora señalado, cabe precisar que las medidas fitosanitarias son las principales herramientas para dar cumplimiento al objeto de la LFSV, las cuales se definen como aquellas que deben prevenir, confinar, excluir, combatir y erradicar las plagas que afecten a los vegetales, en tanto representen un riesgo sanitario. Dicho ordenamiento no regula dichas medidas fitosanitarias con exhaustividad, en razón de que las mismas se deberán diseñar en las disposiciones legales aplicables en materia de sanidad vegetal, toda vez que dependen de la evaluación de los riesgos sanitarios detectadas.

34. El RLFSV en sus artículos 54 primer, segundo y tercer párrafos; así como 55 último párrafo, señala que los requisitos y Medidas Fitosanitarias deberán establecerse específicamente para cada mercancía, mediante la publicación del instrumento jurídico correspondiente en el DOF, conforme a lo siguiente:

“Artículo 54. El establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas estarán basados en principios científicos o recomendaciones internacionales, mismas que deberán observar lo dispuesto en los instrumentos internacionales en materia de Sanidad Vegetal de los que México sea parte, así como en el Análisis de Riesgo de Plagas, el cual deberá considerar el Estatus Fitosanitario con información técnica actualizada que sea proporcionada por la autoridad fitosanitaria del País de Origen o del resultado del proceso documental del estudio de Análisis de Riesgo de Plagas que guarde la zona geográfica de origen o procedencia de las Mercancías Reguladas.

El procedimiento para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación lo establecerá el SENASICA sustentándose en evidencias, principios científicos, condiciones geográficas y biológicas, evaluaciones de Riesgo Fitosanitario asociados a la Mercancía Regulada, así como en el Análisis de Riesgo de Plagas y otros factores pertinentes.

Los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas se deberán de cumplir por los interesados en el Punto de Entrada al país y antes de iniciar el trámite de emisión del Certificado Fitosanitario para la Importación.”

“Artículo 55. Los requisitos y Medidas Fitosanitarias de mitigación de los Riesgos Fitosanitarios en la importación de Mercancías Reguladas, con el fin de lograr un nivel adecuado de protección para el país, podrán consistir por lo menos, en los siguientes:

A. La aplicación de Medidas Fitosanitarias, siguientes:

I. La certificación fitosanitaria para la importación de las Mercancías Reguladas, podrá ser expedida por sistema, proceso o producto o por grupo de Mercancías Reguladas;

II. La Inspección en cualquier lugar y tiempo, sea en origen, ingreso o destino, se llevará a cabo a través de los Puntos de Entrada, Puntos de Verificación Interna o puntos de Inspección internacional, en apego a los procedimientos y guías aplicables y realizada por servidores públicos capacitados para tales fines;

III. Las mercancías deberán presentarse en cajas, sacos y empaques nuevos, estar libres de ectoparásitos y sin signos de enfermedades; si vienen en sacos, combos, cajas y contenedores pequeños deberán venir en pallets o tarimas; las etiquetas que contienen las mercancías deben coincidir con la información documental; los contenedores deben estar libres de residuos orgánicos, tanto en su interior como en su exterior y con equipo de enfriamiento y sistema anti escurrimiento, cuando la mercancía lo requiera;

IV. Las Verificaciones en Origen, en tránsito o en el lugar de destino para la constatación de las condiciones sanitarias de instalaciones, mercancías, transportes, y demás aspectos que implique todo el proceso de producción hasta la comercialización;

V. El muestreo en origen, en tránsito, en Punto de Entrada o de destino, de acuerdo a las especificaciones y condiciones que determine la Secretaría;

VI. El diagnóstico fitosanitario por Laboratorios de Pruebas aprobados en esta materia, laboratorios de la Secretaría o en laboratorios de referencia internacional;

VII. El Tratamiento fitosanitario en origen, tránsito, Punto de Entrada o lugar de destino, a las Mercancías Reguladas, por medio de tratamientos químicos, físicos, biológicos u otros que la Secretaría considere, a fin de lograr el control etológico, biológico, físico, autocida o químico.

Dichas Mercancías deberán estar en contenedores herméticamente cerrados o perfectamente enlonados; en caso de que se presenten en empaques, éstos deberán permitir la aplicación del Tratamiento;

VIII. El Acondicionamiento de la mercancía;

IX. Los Tratamientos fitosanitarios para Plagas generalmente asentados en los Certificados Fitosanitarios para la Importación, o en otro documento oficial si así lo determina el SENASICA;

X. El cumplir con los procedimientos de guarda custodia y responsabilidad, para condicionar la comercialización y distribución de mercancías, hasta tener confirmada la seguridad sanitaria e inocuidad;

XI. La prohibición o Cuarentena temporal o permanente;

XII. La Retención, rechazo, o destrucción en el caso de mercancías, en términos de lo dispuesto en el presente Reglamento y demás Disposiciones Legales Aplicables que la Secretaría establezca;

XIII. La evaluación de la certificación del País de Origen o de procedencia, según corresponda;

XIV. Los acuerdos de cumplimiento;

XV. Los enfoques de sistemas para el manejo integrado de Plagas;

XVI. El contar con sistemas de vigilancia para la detección y delimitación basados en el monitoreo, muestreo y trampeo de Plagas;

XVII. La trazabilidad de la mercancía, mediante su identificación individual o en grupo; etiquetado, el cual contendrá el lote, fechas de caducidad o de consumo preferente, de producción, de empaque, proceso o elaboración; número único a cada empacadora; registro del predio ante la autoridad competente; facturas comerciales o certificado de origen;

XVIII. Los Tratamientos fitosanitarios físicos o químicos de mitigación de Riesgo de Plagas que dependiendo del tipo de mercancía y País de Origen o procedencia, pueden involucrar tiempos, temperaturas y tipos de productos, así como el uso de productos químicos, especificando dosis y tiempos, con la finalidad de mitigar o disminuir el riesgo de introducción de enfermedades o Plagas al país;

XIX. La realización de la Evaluación del Riesgo o Análisis de Riesgos, y análisis microbiológicos o de Residuos a las mercancías a importar, cuando puedan representar un Riesgo Fitosanitario o sanitario;

XX. Las instalaciones de empaque estarán aprobadas por la autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen;

XXI. Los Embarques estarán lavados y deberán estar libres de suelo;

XXII. Los Embarques deberán recibir el Tratamiento para inhibir la germinación;

XXIII. Los Embarques estarán inspeccionados y certificados por los servidores públicos autorizados por el SENASICA, de acuerdo con los parámetros siguientes:

a) Las Inspecciones se llevarán a cabo por parte del SENASICA o por los servidores públicos que éste autorice en uno por ciento de los paquetes en cada Embarque;

b) Las muestras se seleccionarán al azar y se inspeccionarán en la empacadora para los síntomas y signos de Plagas Reglamentadas; entre otros, para detectar síntomas internos y los signos de bacterias, nematodos e insectos, y

c) En caso de detectar Plagas Reglamentadas, Brotes viables o suelo, será motivo de rechazo del Embarque;

XXIV. El etiquetado indique: “Este producto no debe ser utilizado para siembra”;

XXV. La autoridad fitosanitaria responsable en el País de Origen asignará un número único a cada empacadora y a sus campos o predios registrados, el cual permitirá que los Embarques puedan ser rastreados hasta el estado de origen, empacadora y productor. Este número deberá aparecer en todos los paquetes y en el Certificado Fitosanitario para la Importación;

XXVI. Los Embarques estén flejados o sellados al momento de la Inspección y permanezcan sellados hasta el destino final de la importación;

XXVII. Durante la temporada de la primera importación, el SENASICA llevará a cabo una visita de Inspección técnica para verificar el cumplimiento en el País de Origen;

XXVIII. Todos los transportes con los Embarques deberán estar sellados en el punto de Inspección y el número de sello deberá estar anotado en el Certificado Fitosanitario para la Importación.

Los sellos no deben estar rotos en el País de Origen o de procedencia, excepto en los casos siguientes:

a) Si los sellos han sido rotos en el camino y la integridad del Embarque no ha sido violada, se aplicará en el Punto de Entrada el régimen normal de muestreo e Inspección, y

b) Si la integridad del Embarque es cuestionable debido a que los flejes de los palletes estén rotos o si se encuentran paquetes abiertos o si el Embarque llega a la frontera con el sello roto pero no están acompañados por un acta, la Secretaría determinará las Medidas Fitosanitarias de acuerdo a los procedimientos especificados en el instrumento que determine el Plan de Trabajo Binacional respectivo;

XXIX. En caso de detección de Plagas Reglamentadas:

a) Los Embarques serán rechazados por detección de Plagas Reglamentadas interceptadas en la frontera. El SENASICA notificará y proporcionará la información adecuada para el rastreo;

b) El SENASICA rastreará toda detección hasta el origen por medio del número de la empacadora asignado por el País de Origen;

c) En caso de una segunda detección confirmada atribuida a una misma empacadora, el SENASICA tomará las Medidas Fitosanitarias adecuadas con base a los procedimientos y criterios elaborados en términos de lo que establezca el Plan de Trabajo Binacional correspondiente, y

d) El SENASICA hará todo lo posible por consultar sobre cualquier intercepción utilizando protocolos mutuamente convenidos para la identificación de Plagas; XXX. Para los casos señalados en la fracción anterior, se aplicarán los criterios siguientes:

a) Si la investigación del SENASICA requiere que la empacadora identifique a los productores sospechosos, se tomará la información del empaque. Si la empacadora no puede identificar al productor sospechoso, la empacadora deberá ser suspendida del programa de importación para el resto de la temporada;

b) En los casos donde la identificación del productor es requerida por el SENASICA y es proporcionada por la empacadora, el productor tendrá que identificar el campo donde fueron producidas. Si el productor no tiene la información disponible, el productor será suspendido del programa de importación por el resto de la temporada, y

c) Cuando el productor puede identificar el campo donde fueron producidas, el campo y todos los cultivos de ese campo serán suspendidos del programa de importación por el resto de la temporada, y

XXXI. Los Embarques serán inspeccionados por personal del SENASICA en el Punto de Entrada y se tomará una muestra para diagnóstico fitosanitario.

B. La exhibición de documentos, como pueden ser:

I. El Certificado Fitosanitario para la Importación que garantice la inocuidad de bienes de origen vegetal;

II. El certificado de origen expedido por la autoridad fitosanitaria competente del País de Origen de la Mercancía Regulada o factura;

III. El certificado de control de calidad o certificado de análisis microbiológico o de Residuos;

IV. Los informes de análisis microbiológico o de Residuos o de seguimiento de Cuarentenas u otro que determine el SENASICA;

V. Las pruebas diagnósticas que avalen resultados de los Tratamientos o Acondicionamientos adicionales o complementarios;

VI. Las cartas compromiso, bajo protesta de decir verdad, para aceptación de documentos o solventación de requerimientos, en ciertos casos;

VII. La declaración adicional para una especificación o condición particular asociada a la especie Vegetal, Producto o Subproducto Vegetal;

VIII. La declaración adicional del Estatus Fitosanitario del País de Origen;

IX. La declaratoria de país, zona o región libre, compartimento, para certificar que el País de Origen está libre de Plagas Reglamentadas, o bien, Exóticas para México. Lo anterior en términos de lo establecido por organismos internacionales como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Codex Alimentarius;

X. Los informes rendidos mensualmente de resultados de análisis microbiológicos o de Residuos y cartas compromiso en las que el representante legal, u otro funcionario de la empresa importadora se compromete a dar cumplimiento y seguimiento a las disposiciones fitosanitarias señaladas por el SENASICA;

XI. La constancia de los programas de manejo integrado de Plagas;

XII. La declaratoria de Zonas Libres, Bajo Protección o de Baja Prevalencia de Plagas acorde con normas internacionales para Medidas Fitosanitarias, y

XIII. La declaratoria de sitios de producción o lugares de producción libres de Plagas, acorde con normas internacionales para Medidas Fitosanitarias.

El SENASICA podrá determinar la aplicación individual o combinada de los requisitos y Medidas Fitosanitarias antes señaladas, conforme a la normatividad nacional o internacional en la materia o, en su caso, con el nivel de riesgo que se busque mitigar o atenuar.

De conformidad con lo establecido en el artículo 54 de este Reglamento, la Secretaría podrá dar a conocer requisitos fitosanitarios y Medidas Fitosanitarias para la importación de mercancías, adicionales a las anteriores, con el objeto de mitigar los riesgos asociados o garantizar una mayor protección del Estatus Fitosanitario, que se darán a conocer, mediante un módulo en internet que facilite su conocimiento por parte de los usuarios.

En todo caso, los requisitos y Medidas Fitosanitarias a que se refiere el presente artículo deberán establecerse específicamente para cada mercancía previamente en términos de lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior, mediante la publicación del instrumento jurídico correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.”

35. La LFPA establece en su artículo 4º, establece la obligación de publicar en el DOF, todo aquel acto administrativo de carácter general, mismo que señala:

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

36. El artículo 4º del Acuerdo por el que se establece el módulo de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías reguladas por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de sanidad vegetal, señala que el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios que

se den a conocer en el "Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación" deberá realizarse sustentándose en evidencias y principios científicos.

“Artículo 4. El establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios que se den a conocer en el "Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación" deberá realizarse conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal sustentándose en evidencias y principios científicos, tomando en cuenta, en su caso, las diferentes condiciones geográficas y otros factores pertinentes.”

B. Actos objeto de las quejas en donde se aborda lo dicho por la parte quejosa ante este Organismo Nacional.

37. Las personas quejasas refieren que las autoridades responsables, la SADER y el SENASICA, en el ámbito de sus atribuciones, sin ningún tipo de motivación o fundamentación, y sin pleno apego al debido proceso, realizaron modificaciones a los requisitos fitosanitarios y medidas para la importación de los siguientes productos:

<p>A) Mercancía: Trigo (<i>Triticum sp.</i>) Tipo de producto: Excepto para siembra Uso: Consumo y/o industrial País de Origen: E.U.A.; Combinación: 2264-112-4358-USA-USA</p>
<p>b) Mercancía: Maíz (<i>Zea mays</i>) Tipo de producto: Excepto para siembra Uso: Consumo y/o industrial País de Origen: E.U.A.; Combinación: 2215-112-3153-USA-USA</p>
<p>c) Mercancía: Cacahuate (<i>Arachis hypogaea</i>). Tipo de producto: sin cáscara, incluso quebrantado. Uso: consumo. País de Origen: E.U.A. País de procedencia: E.U.A. Combinación: 1116-101-4586-USA-USA.</p>

- 38.** Modificaciones que se vieron reflejadas en el sistema denominado “Módulo de Requisitos Fitosanitarios”, para la referida internación a territorio nacional de dichos productos provenientes de los E.U.A.
- 39.** Para maíz y trigo, condicionando la aplicación de los tratamientos fitosanitarios en origen o punto de entrada al país, con uno de los siguientes: T302 (d1) Bromuro de metilo, T302 (d2) Bromuro de metilo en cámara a 660 mm de vacío o TFA Fosfuro de aluminio; exclusivamente en los casos en que, durante la inspección se detecte la presencia de insectos vivos.
- 40.** Al respecto, destacaron que las plagas pueden encontrarse en diversos estadios y el hecho de que no se detecte la presencia de insectos “vivos” al momento de la inspección, no previene la introducción al país de posibles plagas en fase de huevo, larva o ninfa, pupa o crisálida o adultos, y que en su oportunidad, se puedan desarrollar, al no contar con la debida aplicación de algún tratamiento fitosanitario.
- 41.** En cuanto al cacahuate la eliminación total de la aplicación de tratamiento fitosanitario.
- 42.** Por seguridad fitosanitaria, dichos productos deben fumigarse previo a su entrada al país, ya que el requisito de una simple inspección en los puntos de entrada, es totalmente insuficiente para garantizar que el producto esté libre de plagas, en detrimento grave de las empresas que adquieren los productos, al afectar sus intereses económicos, y consecuentemente, reduciendo la calidad de los productos, con riesgo potencial de afectaciones indirectas a la alimentación y a la salud de la población. Aunado a los riesgos potenciales que conllevaría la liberación de plagas cuarentenarias al medio ambiente, en el caso de que los productos sean desviados, ya sea por un mal manejo de los mismos, o bien por robos a los cargamentos, como se ha visto en múltiples ocasiones.
- 43.** Las personas quejasas destacaron también, la falta de criterios científicos y técnicos, así como de ausencia de motivación e indebida fundamentación de los actos de autoridad, que condujeron a la determinación de realizar las citadas modificaciones.
- 44.** Precisaron que no se consideraron los requisitos para protección fitosanitaria conforme a la normatividad internacional y que no se publicaron dichas modificaciones en el DOF, previo a su entrada en vigor, por lo que no dieron oportunidad para que los expertos manifestaran lo que a su derecho conviniese. Lo anterior, en contravención a

la legislación aplicable, incluyendo el Acuerdo con el que se creó el “Módulo de Requisitos Fitosanitarios”, en agravio del sector agrícola, de servicios y a la población en general.

45. De manera adicional, señalaron estar completamente inconformes con la justificación otorgada por el SENASICA, para proceder con la modificación de criterios de importación, basándose en el uso del bromuro de metilo, por ser una sustancia que daña la capa de ozono, puesto que dicho Servicio Nacional no proporcionó alternativas de mitigación y no remitió evidencia fehaciente, de que se haya realizado el correspondiente análisis de riesgo y económico, incumpliendo con el derecho de audiencia y participación pública, tal como señala la normatividad aplicable.

46. Precisarón también que, el SENASICA ha manifestado en diversas ocasiones que la harina de trigo y el cacahuete, son de los productos vegetales que con mayor frecuencia se rechazan por la presencia de plagas de importancia cuarentenaria que significan un riesgo para el patrimonio agroalimentario de México.

47. Señalaron que, al modificar los requisitos de importación de los referidos productos vegetales, se aumenta el riesgo real, eminente, continuado y de tracto sucesivo, de ingreso de plagas cuarentenarias al país, con el consiguiente riesgo potencial de contaminación de almacenes y graneros, de su diseminación accidental en el campo mexicano, afectando también el valor nutricional, al bienestar animal, a su cadena de valor, al medio ambiente, e incluso a la salud de la población.

48. La parte quejosa refiere también que ese SENASICA ha realizado modificaciones injustificadas en dicho Módulo, consistentes también en cambios en los datos de la combinación a importar, o bien, impidiendo el acceso mediante el “aviso de error”, generando mayor incertidumbre y falta de certeza jurídica.

49. Las personas quejasas refieren que el SENASICA realizó dichas modificaciones para facilitar el comercio de productos provenientes de E.U.A., sin embargo, consideran que los cambios son arbitrarios, puesto que esos requisitos se mantienen para el mismo movimiento de semillas interno.

50. En este tenor, la parte quejosa refiere que dichas modificaciones al “Módulo” para la importación de maíz y trigo señalado, vulneran diversos derechos humanos, al contravenir diversas disposiciones constitucionales y del marco normativo aplicable en materia fitosanitaria.

C. Posicionamiento de la SADER y el SENASICA, en donde se aborda lo dicho por esas autoridades.

51. El SENASICA destacó que en la importación de productos existe siempre riesgo de dispersión e introducción de plagas, en razón de ello es que se aplican medidas fitosanitarias, las cuales están basadas en una política de riesgo manejado, atendiendo a lo señalado por la CIPF en sus artículos II.1 y VII.2, que estipulan que se deben establecer solamente aquellas medidas fitosanitarias que constituyan las medidas menos restrictivas disponibles y den lugar a un impedimento mínimo de los desplazamientos internacionales, y que las mismas deben justificarse técnicamente, sobre la base de conclusiones alcanzadas, mediante un análisis de riesgo u otro examen y evaluación comparable de la información científicamente disponible.

52. De la revisión técnica a los requisitos fitosanitarios, originada por los cambios en la normatividad fitosanitaria nacional e internacional con el fin de cumplir con el proceso de armonización internacional de las medidas, a la luz de lo que prevé el Anexo A, punto 5 del Acuerdo MSF, respecto al nivel adecuado de protección fitosanitaria, así como de los artículos VI.1 (b) y VII, numeral 2 (g) de la CIPF, la NIMF 32 y la Recomendación CPM R-03, 2017, en la que se alentó a las partes contratantes a sustituir el bromuro de metilo y elegir otros fumigantes, cuando sea posible.

53. Se inició una revisión de claves de combinación que contenían tratamiento con bromuro de metilo y adicionalmente se analizaron otros factores que permitieran armonizar las medidas fitosanitarias, tales como el uso previsto, la categoría del producto según su riesgo de plagas, la protección al ambiente, la aplicación de tratamiento fitosanitario de manera precisa y justificada, dentro del marco legal nacional e internacional aplicable.

54. Al considerar que el cacahuete sin cáscara para consumo es un producto que ha sido sometido a un proceso agroindustrial, que implica limpieza, descascarado, selección; es decir, que viene sin cáscara, y en algunos casos pasó por un proceso de blanqueado (remoción de la cutícula roja o piel que recubre el grano), lo que minimiza el riesgo de plagas; adicional a que no se establecen plagas cuarentenarias en el requisito fitosanitario anterior.

55. La Dirección General de Sanidad Vegetal, como Organización Nacional de Protección Fitosanitaria, determinó que de acuerdo al tipo de producto era necesario separar las medidas fitosanitarias para su importación establecidas en la clave de

combinación 1116-112-3432-USA-USA, correspondiente a cacahuete con o sin cáscara, entero o triturado en el módulo de consulta de requisitos, para dar origen a dos claves de combinación para el mismo producto del mismo origen y procedencia, solamente separado por presentación del producto: una para cacahuete con cáscara y otra para cacahuete sin cascara, incluso quebrantado.

56. Siendo así, que los requisitos de importación vigentes para la entrada al país del cacahuete sin cáscara, incluso quebrantado, es la inspección fitosanitaria en el punto de entrada al país, destacando que los vegetales, sus productos y subproductos deberán venir libres de suelo.

57. Para el maíz, la combinación 2215-1123-3153-USA-USA fue actualizada el 05 de febrero de 2021, en cuanto al tipo de producto y el uso previsto, sin que se hayan modificado los requisitos fitosanitarios aplicados desde el 22 de julio de 2019, misma que se publicó en el Módulo de consulta de requisitos fitosanitarios, bajo la clave de combinación 2215-136-4583-USA-USA, mediante la cual se da claridad respecto a la mercancía materia de importación, es decir, se modificó el tipo de producto a fin de aclarar que el mismo se refiere a grano convencional (no Organismo Genéticamente Modificado), y el uso previsto, el cual es para la alimentación humana.

58. Lo anterior, derivado de la revisión y actualización de las medidas fitosanitarias que se realizó, con la finalidad de armonizar los requisitos y dar cumplimiento al Decreto para la Sustitución del Glifosato, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2020.

59. El SENASICA resaltó que la modificación a las medidas fitosanitarias para la clave de combinación 2215-112-3153-USA-USA, fue realizada el 22 de julio de 2019, mismas que se mantuvieron para la combinación 2215-136-4583-USA-USA, las cuales consistieron en la condicionante de aplicación de fumigación con algún tratamiento fitosanitario, si derivado de la inspección fitosanitaria en el punto de entrada al país se detecta la presencia de insectos vivos.

60. Las hojas de requisitos fitosanitarios contienen las disposiciones de observancia general a cumplir para la importación de vegetales, sus productos o subproductos, que puedan representar un riesgo fitosanitario. Definido éste último como la evaluación del impacto fitosanitario o agroecológico que se determina ante el supuesto de la introducción o establecimiento de un organismo en un lugar del cual no es nativo o no está establecido.

61. El artículo 23 de la LFSV, prevé que queda sujeta a control mediante la expedición del certificado fitosanitario, la importación de vegetales, sus productos o subproductos, agentes patogénicos y cualquier tipo de insumos, materiales y equipos cuando sean susceptibles de ser portadoras de plagas, de las que la SADER aplicará las disposiciones fitosanitarias y expedirá normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables que establezcan las características y especificaciones fitosanitarias a que se sujetará dicha importación, así como las mercancías que, en su caso, queden exceptuadas del certificado fitosanitario.

62. Aunado a que el párrafo segundo del artículo 24 de la LFSV dispone que cuando el riesgo fitosanitario o la situación concreta a prevenirse no esté contemplado en una norma oficial específica, los interesados deberán cumplir los requisitos mínimos que establece la hoja de requisitos de importación, prevista en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables para situaciones generales.

63. Asimismo, el RLFSV, prevé en su artículo 54, que el SENASICA dictará el procedimiento para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación, sustentándose en evidencias, principios científicos, condiciones geográficas y biológicas, evaluaciones de Riesgo Fitosanitario asociados a la Mercancía Regulada, así como, en el Análisis de Riesgo de Plagas y otros factores pertinentes; y que dichos requisitos se pondrán a disposición de los interesados, a través de su página de Internet, en un módulo en internet, en un formato de fácil comprensión a los usuarios.

64. En razón de lo dispuesto en el 24 de la LFSV se publicó en el DOF el Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios, el 7 de febrero de 2012, que señala lo siguiente:

“Artículo 7. Para el caso de modificación de requisitos fitosanitarios ya establecidos, no derivados de una emergencia fitosanitaria, se generará una notificación en la cual se indicará que el producto se encuentra en una evaluación del riesgo y que derivado del mismo se podrá registrar una modificación en el "Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación", por lo que en tanto no se lleve a cabo la modificación de los requisitos en el Módulo, el particular podrá seguir haciendo uso de la información que se encuentre en el mismo.

Las modificaciones a los requisitos fitosanitarios aplicables para la importación se realizarán en los supuestos siguientes:

I. Cuando la Secretaría ofrezca alternativas de mitigación del riesgo fitosanitario adicionales a las ya existentes, se harán de forma inmediata, en virtud de que serán una opción más de manejo del riesgo.

II. Cuando la Secretaría establezca la aplicación de nuevas medidas fitosanitarias para la mitigación de riesgos fitosanitarios no detectados con anterioridad, derivados de una evaluación del riesgo, serán dadas a conocer en la página electrónica institucional, a efecto de que los interesados envíen comentarios durante un periodo de sesenta días naturales, una vez terminado este plazo, se analizarán los comentarios recibidos en un plazo de 45 días naturales y se realizarán las modificaciones que se determinen procedentes, después de este periodo los requisitos fitosanitarios serán integrados en el "Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la importación" para su implementación."

65. Adicionalmente, se señala que los requisitos para preservar la sanidad e inocuidad animal, vegetal, acuícola y pesquera, se rigen por principios agroecológicos y cambiantes, por lo que son susceptibles de modificarse de un momento a otro atendiendo a la aparición o extinción de plagas y/o enfermedades, de tal suerte que, a través de la publicación en el DOF del Acuerdo de Criterios Generales, el 29 de mayo de 2014, se dieron a conocer los criterios aplicables por México para el establecimiento, actualización o modificación de los requisitos en materia de sanidad e inocuidad animal, vegetal, acuícola y pesquera para la importación de mercancías reguladas por la SADER, por conducto del SENASICA.

66. Criterios que encuentran sustento en los principios previstos en el Acuerdo MSF, relacionados con recomendaciones de organismos internacionales reconocidos, en la potestad de los Miembros de determinar los mismos con base en la evidencia científica, análisis de riesgo, recomendaciones internacionales y/o en la evaluación de riesgos asociados a la mercancía, así como, a la equivalencia y reconocimiento mutuo entre México y los países con los que se mantiene el intercambio comercial.

67. Lo anterior, en razón de que los miembros de la OMC, de la que México es miembro desde el 1° de enero de 1995, han acordado el derecho de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades o contaminantes en agroalimentos, lo cual deberá estar basado en principios científicos.

- 68.** Así pues, la SADER puede modificar los requisitos, dependiendo del país de origen o procedencia y de la mercancía a importar, tomando en consideración la erradicación de plagas o enfermedades en el país de origen o procedencia de las mercancías que pretendan ingresar al territorio nacional, así como el riesgo asociado a la vía de importación, tipo de producto, uso y destino declarado.
- 69.** Aspectos que son considerados para la emisión de las combinaciones que se plasmen en las hojas de requisitos publicadas en el Módulo de Consulta de Requisitos.
- 70.** En el entendido de que, para mitigar los riesgos, con el fin de lograr un nivel adecuado de protección para el país, la SADER puede determinar la aplicación individual o combinada de las medidas previstas en el artículo 15 del Acuerdo antes mencionado, conforme a la normatividad nacional o internacional en la materia o en su caso, con el nivel de riesgo que se busque mitigar o atenuar.
- 71.** Considerando además que el Acuerdo MSF en su artículo 5°, especifica que los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales. Aunado a que el artículo VI.1 (b) de la CIPF estipula que, las partes contratantes podrán exigir medidas fitosanitarias para las plagas cuarentenarias y las plagas no cuarentenarias reglamentadas, siempre que tales medidas sean limitadas a lo que es necesario para proteger la sanidad vegetal y/o salvaguardar el uso propuesto.
- 72.** En este contexto, la NIMF 1 indica que las modificaciones de las medidas deben ser con base en un análisis de riesgo de plagas nuevo o actualizado o en información científica pertinente, y que a medida que las condiciones fitosanitarias cambien y se obtenga nueva información, las mismas deberán modificarse con prontitud, incorporando medidas adicionales o diferentes necesarias para su efectividad o eliminando aquellas que resulten innecesarias, aplicando los principios como el de necesidad, manejo del riesgo, impacto mínimo, armonización, no discriminación, justificación técnica, cooperación, transparencia y equivalencia.
- 73.** Asimismo, se debe tomar en consideración que la NIMF 32 establece que, para categorizar el producto según su riesgo de plagas, se debe considerar el producto se ha sometido o no a procesamiento, así como, el uso previsto del producto y su consiguiente potencial para constituir una vía para la introducción de plagas reglamentadas. Dichos productos podrán utilizarse para: consumo humano o animal, u otros usos como el

procesamiento o la industrialización. Que en el caso que nos ocupa, los productos tienen como uso previsto su consumo o industrialización.

74. Por lo que, de acuerdo con lo especificado en la NIMF 32, los granos de maíz y trigo, motivo de la queja, se ubican en la categoría 3, es decir, son productos que no han sido procesados y el uso previsto tiene una finalidad distinta de la propagación. Por lo tanto, la medida de mitigación de riesgo de plagas es precisamente "la industrialización o procesamiento" al que se someterán estos granos, así como la inspección realizada por el personal oficial. Mientras que el cacahuate se ubica en la categoría 2, debido a que éste se somete a un procedimiento, primero pasa por un proceso de selección y limpieza, se tuesta, se enfría y se limpia para eliminar la cáscara.

75. Sumado a que en la Recomendación CPM R-03, 2017, emitida por la CIPF, se alienta a las partes contratantes a que utilicen alternativas al bromuro de metilo en las medidas fitosanitarias cuando fuera técnica y económicamente viable.

76. Adicionalmente, es de precisar que el análisis de riesgo de plagas ofrece la base para la justificación técnica de los requisitos fitosanitarios de importación, brinda los medios para elaborar listas de plagas reglamentadas que requieren la aplicación de medidas fitosanitarias e identifica las plagas para las cuales es apropiada la inspección o identifica los productos que están sujetos a la inspección.

77. Así, el artículo 7°, fracción I, del Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios, dispone que cuando se ofrezcan alternativas de mitigación del riesgo fitosanitario adicionales a las ya existentes, las modificaciones de requisitos ya establecidos se harán de forma inmediata, en razón de ser una opción más de manejo del riesgo.

78. Mientras que los artículos 5°, 6° y 17 del Acuerdo de Criterios Generales; prevén:

“Artículo 5. La Secretaría podrá modificar, actualizar y/o crear nuevos requisitos, dependiendo del país de origen o procedencia y de la mercancía a importar o dejar sin efecto dichos requisitos, con el objeto de mitigar los riesgos o garantizar una mayor protección del estatus sanitario agrícola, pecuario y acuícola del territorio nacional, tomando como base los principios mencionados en el Artículo anterior y las condiciones agroecológicas asociadas al desarrollo, establecimiento o erradicación de plagas o enfermedades en el país de origen o procedencia de las mercancías que pretendan ingresar al territorio nacional.

Artículo 6. Para el establecimiento o modificación de nuevos requisitos de importación aplicables a mercancías de origen animal, vegetal, acuícola y pesquero, sus productos y subproductos, la Secretaría, también considerará el riesgo asociado a la vía de importación, tipo de producto, uso y destino declarado, lugar de origen y procedencia.

Dichos requisitos, tendrán por objeto preservar la sanidad e inocuidad animal, vegetal, acuícola y pesquera del país, así como la inocuidad de los productos en tránsito que puedan representar un riesgo a la salud de la población, conforme al marco normativo aplicable, sin menoscabo de las facultades conferidas al SENASICA u otras dependencias federales.

[...]

Artículo 17. La Secretaría, como resultado de una evaluación técnica, podrá identificar opciones de manejo del riesgo adicionales a las contempladas en el requisito aplicable, las cuales podrán incorporarse de forma inmediata para beneficio de los usuarios y se darán a conocer al público en general vía el micrositio de la página electrónica institucional del SENASICA, a través de los Módulos de Consulta de requisitos.”

79. De tal suerte que al existir la Recomendación CPM R-03, 2017, y en el marco de la CPMI, los países miembros se comprometen a adoptar las medidas legislativas, técnicas y administrativas que derivan de la Convención, con el propósito de armonizar las medidas fitosanitarias que se aplican sobre las bases de normas internacionales.

80. Así pues, como parte de las funciones de la Comisión de Medidas Fitosanitarias de la CPMI, está la de examinar el estado de la protección fitosanitaria en el mundo y la necesidad de medidas para controlar la diseminación internacional de plagas y su introducción en áreas en peligro y por tanto aprobar las recomendaciones que sean necesarias para la aplicación de la Convención.

81. En ese entendido, el análisis técnico y científico de la Recomendación estuvo a cargo de dicha Comisión, siendo obligación del estado mexicano su adopción.

82. Derivado de lo anterior, de conformidad con los artículos 3° de la LFSV y 54 del RLFSV, para el establecimiento de medidas fitosanitarias, la SADER tomó en consideración recomendaciones internacionales las cuales se elaboran con la debida

evidencia científica de acuerdo con las experiencias de las partes en el ámbito internacional.

83. Motivo por el cual, la Dirección General de Sanidad Vegetal, identificó las opciones de manejo de riesgo, con la finalidad de que las medidas fueran solo las necesarias para preservar la sanidad vegetal, tomando en consideración el uso previsto, la categoría del producto según su riesgo de plagas, la protección al ambiente, la aplicación de tratamiento fitosanitario de manera precisa, la aplicación de la medida fitosanitaria denominada "inspección", razón por la cual determinó la modificación de las claves de combinación y lo comunicó a la Dirección de Tecnologías de Información de la Dirección General de Administración e Informática para su modificación en el Módulo de consulta de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías de origen vegetal.

84. El SENASICA consideró importante recordar que, históricamente la fumigación se ha aplicado ampliamente en contra de insectos plaga asociados a los granos y no está dirigida a una plaga específica. Sin embargo, los gases fumigantes, como el bromuro de metilo, el fluoruro de sulfurilo, la fosfina y el formiato de etilo, pueden tener un impacto negativo en el medio ambiente. Por ejemplo, la emisión de bromuro de metilo a la atmósfera agota la capa de ozono y el fluoruro de sulfurilo es un gas de efecto invernadero reconocido. En este sentido la CIPF emitió la ya mencionada Recomendación CPM R-03, 2017.

85. El objetivo principal de la CIPF y la responsabilidad de sus partes contratantes es prevenir la dispersión e introducción de plagas de plantas y productos vegetales además de promover la aplicación de las medidas apropiadas para su control, y que, las partes contratantes toman en consideración *"los principios aprobados internacionalmente que rigen la protección de las plantas, la salud humana y de los animales y del medio ambiente"*.

86. En la segunda reunión de la Comisión de Medidas Fitosanitarias se *"alentó a las partes contratantes a promover las mejores prácticas de fumigación y el desarrollo de la tecnología de recaptura, así como a utilizar alternativas al bromuro de metilo en las medidas fitosanitarias cuando fuera técnica y económicamente viable."* En consecuencia, también se alienta a las partes contratantes a que, al procurar cumplir la finalidad de la CIPF, tomen en cuenta las preocupaciones ambientales, entre ellas, proteger la capa de ozono reduciendo las emisiones de bromuro de metilo.

- 87.** No se omite hacer mención que México al ser firmante del Protocolo de Montreal está obligado a proteger la capa de ozono reduciendo y, en última instancia, eliminando las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono mediante el abandono progresivo de la producción, la importación y el consumo de dichas sustancias, teniendo en cuenta las exenciones relativas a los usos de cuarentena y preembarque.
- 88.** En la enmienda al Protocolo de Montreal aprobada en Copenhague en 1992, se incluyó al bromuro de metilo entre las sustancias que agotan la capa de ozono sujetas a la reducción progresiva, excepto en su uso para fines de Cuarentena y Pre-embarque (QPS, por sus siglas en inglés), debido a la dificultad para identificar alternativas que sean técnica y económicamente factibles.
- 89.** El comité de opciones técnicas al bromuro de metilo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente definió las alternativas como *"aquellos tratamientos o procedimientos químicos o no químicos, que son técnicamente factibles para controlar plagas y que, por ende, evitan o reemplazan el uso de bromuro de metilo"*.
- 90.** En la Recomendación CPM R-03, 2017, se refiere como medidas fitosanitarias que podrán implementarse para reemplazar al bromuro de metilo como tratamiento fitosanitario el procesamiento inmediato de productos (por ejemplo, moler los granos para producir harina, en cuanto llegan a destino)
- 91.** Asimismo, en cuanto a la reducción de los volúmenes de uso de bromuro de metilo como medida fitosanitaria, en dicha Recomendación se precisó que se podrá aplicar el enfoque de fumigación basada en el resultado de una inspección en lugar de fumigación obligatoria (para detectar e identificar la plaga cuarentenaria de interés), según sea apropiado, para reducir el uso de bromuro de metilo como medida fitosanitaria.
- 92.** Por otro lado, las modificaciones en cuestión no eliminan la aplicación de un tratamiento fitosanitario, sino que lo enfoca a la detección de insectos vivos durante la inspección, haciendo más eficiente el manejo de riesgo de plagas, armonizando con la Recomendación CPM-R-03, 2017 y cumpliendo con la normativa internacional y nacional.
- 93.** En este entendido, el procedimiento de inspección y verificación que desarrolla el personal adscrito en las OISA es acorde a la NIMF 23, que establece que los inspectores determinarán el cumplimiento de los envíos en cuanto a las reglamentaciones fitosanitarias, basándose en el examen visual para detectar plagas y artículos

reglamentados, además de las revisiones documentales, de la identidad e integridad. El resultado de la inspección debe permitir al inspector decidir si acepta, retiene o rechaza el envío o si se precisa de análisis adicionales. Directriz en la que también se indica que la inspección, utilizada como medio para detectar la presencia de plagas, se fundamenta en que las plagas de interés, o las señales o síntomas que originen, pueden detectarse visualmente, aunado a que la inspección es práctica desde el punto de vista operativo.

94. Adicionalmente, los procesos específicos de operación están descritos en la “Guía general para certificación de mercancías reguladas por la SADDER, importadas con fines comerciales”, consultable en la liga:

<https://www.gob.mx/senasica/documentos/consideraciones-generales-para-todos-los-procedimientos?state=published>

95. Por tanto, al realizarse la modificación en apego a lo establecido en la normatividad nacional y recomendaciones internacionales no constituye una flexibilización que pueda constituir un riesgo a la seguridad alimentaria, a la salud y/o al medio ambiente. Pues mediante el establecimiento de las medidas en las hojas de requisitos, se protege la sanidad vegetal, por ende, la seguridad alimentaria, aunado a que con la modificación de las combinaciones de las mercancías materia de la queja, también se protege el medio ambiente, al reducirse las emisiones de bromuro de metilo, con lo que se protege la capa de ozono.

96. En este orden de ideas, las medidas fitosanitarias aplicadas a cada producto son acordes al nivel de riesgo de la mercancía, tomándose en cuenta además del principio de precaución, los principios y conceptos establecidos en la normatividad internacional en los que se identifican los riesgos asociados a la vía de importación respecto de las plagas consideradas cuarentenarias para México, por lo que, como se indicó, la aplicación de medidas fitosanitarias debe estar basadas en evidencia científica, riesgo fitosanitario, uso previsto del producto, armonización, entre otros aspectos.

97. En el marco de la CIPF, la precaución es un elemento de la toma de decisiones relacionadas con el nivel de incertidumbre en el análisis de riesgos. Mientras que, en la implementación del Acuerdo MSF, el órgano de solución de diferencias ha determinado que el artículo 5.7 refleja un enfoque precautorio. Considerando que el Acuerdo tiene previsiones dirigidas a la protección de la vida, salud humana, animal o vegetal mediante la aplicación de medidas sanitarias o fitosanitarias, en razón de que, si bien es cierto que en el artículo 2.2 establece obligaciones para sus miembros de adoptar procedimientos

específicos para la elaboración y aplicación de esas medidas, estableciendo como requisito la existencia de justificación científica para el establecimiento de medidas, también es cierto que prevé la excepción contenida en el párrafo 7 del artículo 5, al disponer que los miembros deben asegurarse de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes.

98. Mientras que en su artículo 5, se advierte:

"Artículo 5

Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria.

Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.

Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros.

Al evaluar el riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales y determinar la medida que habrá de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra ese riesgo, los Miembros tendrán en cuenta como factores económicos pertinentes: el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del Miembro importador; y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos.

[...]

Cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que disponga, con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otras partes contratantes. En tales circunstancias, los Miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable.”

99. En este orden de ideas, el uso previsto siempre debe tenerse en cuenta en el desarrollo de requisitos fitosanitarios de importación porque afecta el riesgo de plagas vinculado con un producto. Por ejemplo, productos a ser procesados o para ser consumidos, se asocian con una menor probabilidad de establecimiento de plagas reglamentadas que otros destinados a siembra.

100. El Anexo 2 de la misma NIMF 32, muestra los ejemplos de los procesos y los productos resultantes que cumplen con los criterios de inclusión en la categoría 2, donde el *"Pelado y descascarado"*, consistente en la *"eliminación del tejido externo, epidermis"* en frutas, hortalizas, granos o nueces pelados, como el caso del *"cacahuete sin cáscara"*.

101. En este caso, se reconoce que, aunque los productos de la categoría 2 hayan sido procesados, el método de procesamiento podría no haber eliminado por completo todas las plagas de cuarentena, pero la misma NIMF 32 señala también, que se debería de considerar otro elemento, como lo es el *"uso previsto del producto"*, para evaluar la probabilidad de establecimiento y dispersión de plagas, por lo que el cacahuete pelado no representa un alto riesgo fitosanitario.

102. Visto lo anterior, el cacahuete sin cáscara está considerado como de riesgo de plagas bajo, debido al proceso de agroindustria (transformación e industrialización) al que es sometido, mismo que puede ser considerado como medida fitosanitaria equivalente, por lo tanto, las medidas fitosanitarias deben ser proporcionales al uso previsto de los productos como de *"consumo o procesamiento"* y al riesgo de plagas que plantea su importación, aunado a la no asociación de ninguna plaga de interés cuarentenario en este producto.

103. Se deben ajustar las medidas de acuerdo al tipo de producto, para evitar una sobrerregulación, con medidas injustificadas sin sustento técnico científico, lo que se comprueba porque a lo largo de varios años de importación, no se han detectado plagas

cuarentenarias, incluso muchas veces el producto viene empacado al "alto vacío" consiguiendo una atmósfera libre de oxígeno, con la que se retarda la proliferación de bacterias y hongos.

104. Motivo por el cual resultó procedente eliminar la fumigación a la importación de los cacahuates sin cáscara, porque el método de procesamiento al que se someten esos productos durante el descascarado y blanqueo es equivalente a una medida de mitigación de riesgos.

105. De acuerdo con la NIMF 43, el objetivo del uso de la fumigación como medida fitosanitaria es alcanzar un nivel de eficacia especificado en términos de mortalidad de una plaga; asimismo, la NIMF 28 indica que la finalidad de los tratamientos es el control de plagas reglamentadas en productos reglamentados, principalmente los que son objeto de comercio internacional. Los tratamientos adoptados proporcionan los requisitos mínimos necesarios para controlar una plaga reglamentada con una eficacia determinada.

106. En este sentido, la inspección es una medida fitosanitaria, aunado a que otra de las medidas que reducen las posibilidades de introducción y dispersión de plagas reglamentadas es el método y grado de elaboración al que se ha sometido y el uso previsto del producto.

107. De lo que se tiene que las medidas fitosanitarias deben estar basadas en una evaluación de riesgo y aplicando el enfoque precautorio, requisitos que se cumplieron a cabalidad.

108. El SENASICA confirmó que las modificaciones aludidas no fueron publicadas en el DOF, toda vez que en la LFSV y disposiciones que de ella derivan, publicados en el medio de difusión oficial referido, establecen el procedimiento para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación.

109. En la hoja de requisitos fitosanitarios, se contienen las disposiciones de observancia general a cumplir para la importación de vegetales, sus productos o subproductos, que pueda representar un riesgo fitosanitario.

110. En este tenor, el artículo 23 de la LFSV prevé que *"La Secretaría aplicará las disposiciones fitosanitarias y expedirá normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables que establezcan las características y especificaciones*

fitosanitarias a que se sujetará dicha importación, así como las mercancías que, en su caso, queden exceptuadas del certificado fitosanitario." Aunado a que, el párrafo segundo del artículo 24 de la LFSV, dispone que cuando el riesgo fitosanitario o la situación concreta a prevenirse no esté contemplado en una norma oficial específica, los interesados deberán cumplir los requisitos mínimos que establece la hoja de requisitos de importación.

111. Sobre esta línea, mediante la publicación del Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios, se hizo del conocimiento de la población en general, que la SADER, a través del SENASICA, establecerá en el dominio www.senasica.gob.mx el "*Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación*" mediante el cual se darán a conocer los requisitos fitosanitarios para importación de las mercancías reguladas, y que para el caso de modificación de aquellos requisitos ya establecidos, no derivados de una emergencia fitosanitaria, se generará una notificación en la cual se indicará que el producto se encuentra en una evaluación del riesgo y que derivado del mismo se podrá registrar una modificación en el Módulo; especificando que las modificaciones a los requisitos se podrán realizar en supuestos tales como cuando la Secretaría ofrezca alternativas de mitigación del riesgo fitosanitario adicionales a las ya existentes, las cuáles se harán de forma inmediata, en virtud de que serán una opción más de manejo de riesgo (artículos 3° y 7°).

112. Es decir, a través del Módulo, se darían a conocer los requisitos fitosanitarios de las mercancías, en consecuencia, no resulta aplicable la publicación de éstos en el DOF. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 del RLFSV, el procedimiento para dar a conocer los requisitos fitosanitarios para la importación de mercancía regulada es a través de la página de Internet del SENASICA, en un módulo en internet, en un formato de fácil comprensión a los usuarios.

113. Aunado a que también, mediante el Acuerdo del Procedimiento de Certificados, publicado en el DOF, el 9 de agosto de 2012, se hizo del conocimiento de la población en general, que los requisitos para la importación en materia sanitaria podrán ser consultados en los módulos electrónicos de requisitos fitosanitarios, zoonosanitarios y de sanidad acuícola, en el dominio del SENASICA, señalado previamente.

114. Adicionalmente, como ya se indicó previamente, debe señalarse que los requisitos fitosanitarios, se rigen por principios agroecológicos y cambiantes, por lo que son susceptibles de modificarse de un momento a otro, en apego a lo dispuesto en el Acuerdo

de Criterios Generales, y con sustento en los principios previstos en el Acuerdo MSF, relacionados con recomendaciones de organismos internacionales.

115. En atención al cuestionamiento sobre las evidencias y principios científicos que sustentaron las modificaciones motivo de las queja, el SENASICA señaló que el artículo 3° de la LFSV, dispone que para el establecimiento de medidas fitosanitarias la Secretaría tomará en consideración la evidencia científica y, en su caso, análisis de riesgo, asimismo el artículo 54 del RLFSV, refiere que el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de Mercancías Reguladas estarán basados en principios científicos o recomendaciones internacionales, mismas que deberán observar lo dispuesto en los instrumentos internacionales en materia de Sanidad Vegetal de los que México sea parte.

116. En ese contexto, mediante la Recomendación CPM R-03, 2017, se reconoce la necesidad de alternativas al uso de bromuro de metilo como medida fitosanitaria, especialmente porque podrán existir restricciones futuras sobre el uso de bromuro de metilo, ya que si bien dicha sustancia ha sido muy utilizado como tratamiento de control de plagas durante décadas por ofrecer un amplio espectro de control de insectos, nematodos, malezas, patógenos y roedores, este puede tener un impacto negativo en el medio ambiente.

117. Asimismo, en dicha Recomendación se establece que se podrán reducir las emisiones de bromuro de metilo como tratamiento fitosanitario reduciendo la dosis o la frecuencia del tratamiento, permitiendo aplicar para reducir su uso distintos enfoques, tal como, la fumigación basada en el resultado de una inspección en lugar de fumigación obligatoria (para detectar e identificar la plaga cuarentenaria de interés).

118. Derivado de dicha Recomendación y basados en la revisión de los requisitos fitosanitarios respecto de la combinación de maíz, motivo de la queja, el SENASICA consideró la siguiente evidencia:

119. Que las plagas interceptadas durante los últimos 5 años importadas de E.U.A., no cumplen con la categoría de plagas cuarentenarias, en apego a la NIMF 5 y la NIMF 8. No se omite mencionar, que solo las plagas cuarentenarias son el ámbito de competencia en materia fitosanitaria, de importaciones de productos regulados de dicha autoridad fitosanitaria.

120. No se cuentan con evidencias de riesgos de plagas reglamentadas asociadas a las importaciones de los granos materia de la queja, que pongan en riesgo el nivel adecuado de protección para la agricultura mexicana.

121. Es un producto en el cual no se establecen insectos cuarentenarios asociados.

122. Se importa en grandes volúmenes, situación que involucraba una mayor aplicación de fumigantes, sin considerar si había insectos cuarentenarios o no en el embarque importado.

123. Los fumigantes como el bromuro de metilo, el fluoruro de sulfurilo, fosforo de aluminio o el formiato de etilo, han mostrado que tienen efectos adversos en el medio ambiente o la salud. En el caso del bromuro de metilo, que daña la capa de ozono, está asociado a efectos adversos en la salud y la biodiversidad (Messenger y Braun, 2000), por lo que en 1992, se suscribió el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono, incluido dicho fumigante (Thomas, 1996).

124. La fumigación basada en el resultado de una inspección, en lugar de fumigación obligatoria, al tener un objetivo claro; es decir, conocer que hay un riesgo de insectos vivos, se pueden hacer aplicaciones precisas y no se hace necesario buscar otros fumigantes.

125. Cuya evaluación técnica se encuentra contenida en el documento denominado "Revisión técnica para la actualización de los requisitos fitosanitarios para la importación de granos que ingresan por la frontera Norte de México", el cual contiene la explicación de la evidencia científica y evaluación, plasmada en el documento denominado "Modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación de grano de maíz (*Zea mays*) excepto para siembra, originario y procedente de Estados Unidos, lo que se encuentra reflejado en las hojas de requisitos para la clave de combinación 2215-136-4583-USA-USA.; documentos que el SENASICA incluyó como anexos a su informe.

126. En lo tocante a la revisión de las medidas fitosanitarias de manejo de riesgo asociado a la importación de cacahuete (*Arachis hypogaea*) con clave de combinación: 116-112-3432-USA-USA, se realizó con la finalidad de armonizar las medidas internacionales de estos productos, sin descuidar el aspecto fitosanitario que significa la movilización internacional de los mismos, considerando "presentación" (con o sin cáscara) y "uso previsto" (industrialización o consumo), de ahí que en la revisión de los requisitos, se consideró la siguiente evidencia:

127. Los productos se categorizan según su riesgo de plagas, por lo que se debe considerar el método y grado de procesamiento, así como el uso previsto del producto, toda vez que los sistemas de procesamiento afectan la naturaleza del producto de manera que puede perder la capacidad de ser infestados por plagas, o bien el procesamiento también puede afectar a cualquier plaga asociada al producto. Además, el riesgo de un uso previsto para siembra tendrá mayor riesgo que los productos destinados a consumo.

128. La NIMF 43, indica que los gases fumigantes, como el bromuro de metilo y el fluoruro de sulfurilo, podrían tener efectos nocivos para el medio ambiente. Por ejemplo, se sabe que la emisión de bromuro de metilo a la atmósfera agota la capa de ozono y el fluoruro de sulfurilo es un gas de efecto invernadero reconocido.

129. Los fumigantes como el bromuro de metilo, el fluoruro de sulfurilo, fosforo de aluminio o el formiato de etilo, han mostrado que tienen efectos adversos en el medio ambiente o la salud.

130. No debe perderse de vista que el cacahuete sin cáscara es un producto que ha sido sometido a un proceso agroindustrial, lo que minimiza el riesgo de plagas; aunado a que existen medidas fitosanitarias que permiten alcanzar un nivel adecuado de protección fitosanitario en las importaciones de este producto, no hay identificadas plagas cuarentenarias asociadas al requisito fitosanitario y tampoco se han tenido detecciones de plagas de importancia cuarentenaria durante varios años en los que se han llevado a cabo importaciones; de ahí que se determinó separar las medidas fitosanitarias establecidas para su importación en la clave de combinación 1116-112-3432-USA-USA; una para cacahuete con cáscara y otra para cacahuete sin cáscara, incluso quebrantado; lo anterior, a fin de cumplir con el proceso de armonización internacional de las medidas.

131. Lo anterior se sustenta en el documento denominado “Revisión de las medidas fitosanitarias para la importación de cacahuete (*Arachis hypogaea*) con o sin cáscara, entero o triturado originario y procedente de Estados Unidos de América”, del cual, la autoridad anexó copia a su informe. Cuya opción de manejo de riesgo identificada es la siguiente: Inspección fitosanitaria en el punto de entrada al país; y que el producto venga libre de suelo.

132. Ello a fin de cumplir con el proceso de armonización internacional de las medidas, lo cual, además, se basó en los principios establecidos en el Artículo 2.2, del Acuerdo

MSF; es decir, aplicando para ambas combinaciones sólo las medidas necesarias de acuerdo al riesgo que representan de acuerdo a su presentación (tipo de producto) y el uso previsto (consumo o industrialización), así como lo contenido en la NIMF 1.

133. Cabe reiterar que acorde a las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales las modificaciones tienen sustento en una Recomendación Internacional en este caso, la Recomendación CPM R-03, 2017, la cual fue elaborada con base en la evidencia científica y experiencias de los países miembros. El SENASICA señaló también que, las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria utilizan tratamientos fitosanitarios para prevenir la introducción y dispersión de plagas reglamentadas. Muchos de estos tratamientos están apoyados por amplias investigaciones, y otros se emplean sobre la base de datos históricos que respaldan su eficacia. De manera que, en la Recomendación que originó la modificación de las hojas de requisitos se refieren los posibles tratamientos para el remplazo o reducción del bromuro de metilo son el tratamiento térmico, irradiación, formiato de etilo, sulfuro de carbonilo, fosfina, fosfina + dióxido de carbono, atmósfera controlada (CO₂, N₂).

134. En atención al cuestionamiento sobre la existencia una evaluación costo-beneficio señalada en artículo 20 de la LFSV, fracción II, el SENASICA informó que la misma resulta aplicable a las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales que sean publicadas en el DOF, por lo que se debe considerar que de conformidad con la definición de "disposiciones legales aplicables" contenida en el artículo 5° de la LFSV, son la Ley, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas y lineamientos aplicables en materia de sanidad vegetal. Destacando la autoridad que, en el caso que nos ocupa, no se están emitiendo nuevas disposiciones.

135. En el caso del maíz, motivo de la queja, lo que se realizó fue una modificación a los requisitos que se encontraban publicados, conforme a los procedimientos estipulados en el Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios.

136. Adicionalmente, no debe perderse de vista que atendiendo a lo previsto en el artículo VI.1, a) y b) de la CIPF, las partes contratantes podrán exigir medidas fitosanitarias para las plagas cuarentenarias y las plagas no cuarentenarias reglamentadas, siempre que tales medidas no sean más restrictivas que las medidas aplicadas a las mismas plagas, si están presentes en el territorio de la parte contratante importadora y limitadas a lo que es necesario para proteger la sanidad vegetal y/o salvaguardar el uso propuesto y está técnicamente justificado por la parte contratante interesada. De ahí que, con la modificación a la hoja de requisitos para la combinación

2215-112-3153-USA-USA (ahora 2215-136-4583-USA-USA) únicamente se condiciona la aplicación de un fumigante altamente tóxico a la presencia de insectos vivos a fin de reducir su uso, el cual es dañino para el medio ambiente, sin poner en riesgo la fitosanidad del país ya que las medidas no se eliminan, sino que se encuentran condicionadas.

137. Mientras que en el caso de las hojas de requisitos del cacahuate, motivo de la queja, ya se encontraban publicadas, conforme a los procedimientos estipulados en el Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios, lo que se realizó fue una modificación que incluye la separación de las claves de combinación de acuerdo al tipo de producto, donde al cacahuate "sin cáscara" de acuerdo al procesamiento por el que es sometido, se consideró procedente la eliminación de la aplicación de un fumigante.

138. El SENASICA afirmó que las modificaciones no correspondieron a una emergencia, y que con independencia de que ante una emergencia pueda generarse una modificación, lo cierto es que la SADER puede modificar, actualizar y/o crear nuevos requisitos, dependiendo del país de origen o procedencia y de la mercancía a importar o dejar sin efecto dichos requisitos, con el objeto de mitigar los riesgos o garantizar una mayor protección del estatus sanitario agrícola, pecuario y acuícola del territorio nacional, tomando como base los principios mencionados en el artículo 4° del Acuerdo de Criterios Generales. En este tenor, cabe resaltar que las modificaciones realizadas a las claves de combinación motivo de la queja, al tratarse de cambios en beneficio de los usuarios como son los importadores y consumidores, se implementaron de manera inmediata.

139. En atención al cuestionamiento sobre la existencia de alternativas de tratamiento, el SENASICA indicó que precisamente, las alternativas son las que se publicaron en las claves de combinación correspondiente.

140. Para el caso de la combinación 2215-136-4583-USA-USA, de acuerdo al tipo de producto y su uso, se exceptúa la siembra y su uso es la alimentación humana, por lo que acorde a la Recomendación CPM R-03, 2017, el enfoque que se consideró es el de inspección dirigida a la búsqueda de insectos y tratamientos de precisión, es decir, cuando se encuentre un riesgo asociado que, en el caso que nos ocupa, sería vinculante a la presencia de insectos vivos. En caso de detectar insectos, se enviará para identificación a los laboratorios del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria o a un laboratorio aprobado por el SENASICA, con cargo al interesado.

141. Cabe reiterar que la medida fitosanitaria de inspección ya estaba contenida en los requisitos anteriores, enunciada de manera general, en la modificación, además se vinculó para mayor eficiencia, aplicar la fumigación derivada del resultado de la inspección como medida para disminuir el uso de bromuro de metilo. No obstante, como se indicó previamente, el fosfuro de aluminio (fosfina) que es una de las alternativas que señalan dentro de los ejemplos en el Anexo I de la Recomendación, forma parte de las alternativas que se contemplan en la hoja de requisitos de la combinación 2215-112-3153-USA-USA, mismas que ya se encontraban publicadas, conforme a los procedimientos estipulados en el Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios.

142. Derivado de lo anterior, al tener un objetivo claro, es decir, conocer que hay un riesgo de insectos vivos, se puede hacer aplicaciones precisas y no se hace necesario hacer uso de otros fumigantes, que además dañan el medio ambiente, cuando no es necesario su aplicación ya que no existen riesgos asociados a las mercancías que nos ocupan.

143. Destacando que, las combinaciones actuales, tanto para el maíz como para el cacahuate, objeto de la queja, son acordes a la Recomendación CPM R-03, 2017, ya que se aplican tomando en cuenta obligaciones internacionales y principios de la CIPF. Además, de que dichos tratamientos se encuentran previstos en el Apéndice 1 de dicha Recomendación, en el que se indican tratamientos que pueden considerarse y validarse como alternativas al bromuro de metilo, que se podrán aplicar para reemplazar o reducir el uso de bromuro de metilo en algunas circunstancias, previendo, además, como posibilidad considerar la adopción de medidas fitosanitarias como áreas libres de plagas, áreas de baja prevalencia de plagas y enfoques de sistemas. Cabe señalar que dichos factores, se encuentran contenidos en el Certificado Fitosanitario para Importación, con el cual, hasta el momento de su emisión, es que se autoriza la entrada al territorio previo al cumplimiento de requisitos de acuerdo al tipo de mercancía.

144. En relación con el cuestionamiento sobre cómo se garantizó el derecho de audiencia de los interesados, el SENASICA aclaró que, de acuerdo, al artículo 17 del Acuerdo de Criterios Generales, los requisitos se someterán a consulta cuando:

"(...) Ante la detección de un riesgo a la sanidad e inocuidad animal, vegetal, acuícola y pesquera, no previsto en los requisitos sanitarios y fitosanitarios contemplados en los Módulos de Consulta correspondientes, la Secretaría, como resultado de una evaluación de riesgo podrá modificar dichos requisitos, dándolos a conocer al público en general a través del micrositio de la página

electrónica institucional del SENASICA, bajo el cumplimiento del procedimiento para consulta pública descrito en el Artículo 14 fracción II del presente Acuerdo."

145. Asimismo, el artículo 7°, fracción II del Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios, especifica que los interesados podrán enviar comentarios, de acuerdo con lo siguiente:

"(...) Cuando la Secretaría establezca la aplicación de nuevas medidas fitosanitarias para la mitigación de riesgos fitosanitarios no detectados con anterioridad, derivados de una evaluación del riesgo, serán dadas a conocer en la página electrónica institucional, a efecto de que los interesados envíen comentarios durante un periodo de sesenta días naturales, una vez terminado este plazo, se analizarán los comentarios recibidos en un plazo de 45 días naturales y se realizarán las modificaciones que se determinen procedentes, después de este periodo los requisitos fitosanitarios serán integrados en el "Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la importación" para su implementación."

146. En este caso, el SENASICA informó que la modificación no se debió a la detección de "riesgos fitosanitarios no detectados con anterioridad", sino a la actualización de las hojas de requisitos derivado de la armonización de regulación internacional y la modificación de las medidas ya existentes en razón de una recomendación internacional, precisamente para garantizar la proyección al medio ambiente e incluso de la salud humana del uso excesivo de bromuro de metilo, por lo que, al no incorporar una medida adicional a los usuarios importadores, no existió la obligación de someterlo a consulta pública. Pues de haberse actualizado la hipótesis enunciada en la fracción II, sin duda alguna debería someterse a consulta.

147. Asimismo, el artículo 5° del Acuerdo de Criterios Generales, señala que la SADER podrá modificar, actualizar y/o crear nuevos requisitos, dependiendo del país de origen o procedencia y de la mercancía a importar o dejar sin efecto dichos requisitos, con el objeto de mitigar los riesgos o garantizar una mayor protección del estatus sanitario del territorio nacional.

148. Por otra parte, el SENASICA señaló que en el caso del maíz no existen riesgos fitosanitarios asociados, por tanto, no existen plagas cuarentenarias para ese tipo de mercancía.

149. Por cuanto hace al cacahuate sin cáscara, incluso quebrantado, como se indicó anteriormente, es un producto que ha sido sometido a un proceso agroindustrial, lo que minimiza el riesgo de plagas, ya que cuando la semilla es manipulada y sometida a un proceso de descascarado, limpieza, temperatura e incluso de quebrantamientos, la viabilidad se pierde, es decir, no es apta para siembra.

150. De lo anterior, el SENASICA concluye que la emisión de las hojas de requisitos contenidas en el Módulo, en las que se establecen los requisitos que deben cumplirse a fin de prevenir su introducción al territorio nacional, fueron sustentadas en las disposiciones jurídicas a que se ha hecho referencia, por lo que se cumplió cabalmente con el proceso de su emisión, de acuerdo a la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89 de la Carta Magna y cuyos acuerdos que dan sustento al módulo de requisitos y criterios para la aplicación de requisitos de importación fueron sometidos a consulta pública a través del portal de la CONAMER.

151. El marco jurídico aplicable para el establecimiento y modificación de requisitos fitosanitarios para la importación de mercancías de bienes de origen vegetal, sus productos y subproductos, de acuerdo a la jerarquía legal aplicable en México es el siguiente: Acuerdo MSF; CIPF; NIMF; artículos 2°, párrafo primero, 3°, párrafo primero, 5°, párrafo trigésimo segundo, 7°, fracciones XIII, XVIII, XX, XXI y XXXII, 11, 19 fracciones I, incisos e), III, IV, V y VIII, 23, 24, 25, 26, 27-A, 29-A y 55 de la LFSV; artículos 54, 55 y 56 del RLFSV; 3°, 11 fracción I, 15 fracciones I, IV, V, X y XIX del Reglamento Interior del SENASICA; artículos Primero, Cuarto y Quinto del Acuerdo que establece las mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la SADER, así como la emisión del certificado de origen para la exportación de café; 5°, 6° y 17 del Acuerdo Criterios Generales; Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios y Acuerdo del procedimiento.

152. En ese tenor, el SENASICA consideró importante aclarar que para el caso concreto no resulta aplicable el artículo 20 de la LFSV, ya que éste es aplicable para la publicación de instrumentos jurídicos como lo son las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables y no así para la modificación de requisitos fitosanitarios para importación, ya que es importante destacar que las disposiciones legales aplicables a la importación de mercancías vegetales son las siguientes:

153. Acuerdo que establece las mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la SADER, así como la emisión del certificado de origen para la exportación de café, publicado en el DOF el 26 de diciembre de 2020.

- Acuerdo de Criterios Generales.
- Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios.

154. La autoridad refirió que las disposiciones jurídicas antes citadas surtieron plenos efectos jurídicos, una vez que fueron dadas a conocer mediante su publicación en el DOF.

155. Cabe señalar que además, estas disposiciones se emitieron en ejercicio de la facultad Reglamentaria conforme al artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, que no sólo se constriñe a recoger lo previsto en la LFSV y su Reglamento sino también debe ser armónico con lo dispuesto por los distintos organismos internacionales en materia fitosanitaria, entre los que destaca el Acuerdo MSF, así como la CPFII, y demás normas fitosanitarias, de las cuales México forma parte y que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 133 de la CPEUM son Ley Suprema, y por tanto, deben ser aplicados.

156. De igual manera, es importante subrayar que parte integral de la publicación de dichas disposiciones legales resulta ser el apartado de Considerandos, el cual tiene como finalidad justificar y motivar su emisión, que consiste justamente en otorgar certidumbre y seguridad jurídica a los importadores, respecto de los requisitos que deben cumplir, así como transparentar el procedimiento para el establecimiento y modificación de requisitos fitosanitarios, con lo cual queda claro que al momento de emitir las disposiciones jurídicas, fueron satisfechos los requisitos de fundamentación y motivación necesarios para su aplicación.

157. Ahora bien, de conformidad con lo previsto por las disposiciones jurídicas antes citadas, el SENASICA reitera el procedimiento previsto en la LFSV y disposiciones que de ella derivan, para el establecimiento y modificación de los requisitos fitosanitarios para la importación. Requisitos, que como ya se indicó, se precisan por disposición expresa de la LFSV, en la hoja de requisitos fitosanitarios, por ser éste el documento que contiene las disposiciones de observancia general a cumplir para la importación de vegetales, sus productos o subproductos, que pueda representar un riesgo fitosanitario, pues a través de la hoja se especifican los requisitos mínimos de importación.

158. De lo que se advierte la existencia de dos hipótesis distintas, pues la primera es relativa a alternativas de mitigación del riesgo, que en el caso de la modificación de las combinaciones 1116-101-4586-USA-USA (cacahuate) y 2215-112-3153-USA-USA (maíz), es la que se actualiza, pues como ya se indicó la alternativa de mitigación fue la

inspección y ante la detección de insectos vivos en el caso del maíz, la aplicación del tratamiento fitosanitario.

159. En ese orden de ideas, conforme a lo previsto en los artículos 6° y 7° del Acuerdo de Criterios Generales, la SADER puede modificar los requisitos, dependiendo del país de origen o procedencia y de la mercancía a importar, tomando en consideración la erradicación de plagas o enfermedades en el país de origen o procedencia de las mercancías que pretendan ingresar al territorio nacional, así como el riesgo asociado a la vía de importación, tipo de producto, uso y destino declarado, lo cual es la base para la emisión de las combinaciones que se plasman en las Hojas de requisitos que se publican en el Módulo de Consulta de requisitos para importación.

160. Criterios que encuentran sustentados en los principios previstos en el Acuerdo MSF, relacionados con recomendaciones de organismos internacionales reconocidos, así como a la equivalencia y reconocimiento mutuo entre México y los países con los que se mantiene el intercambio comercial, lo cual es acorde a lo previsto en el artículo 54 del RLFSV.

161. Para mitigar los riesgos, con el fin de lograr un nivel adecuado de protección para el país, la Secretaría puede determinar la aplicación individual o combinada de las medidas previstas en el artículo 15 del Acuerdo antes mencionado, a guisa de ejemplo las previstas en sus fracciones III, VI, VII, XXXIII y XXXV, conforme a la normatividad nacional o internacional en la materia o en su caso. con el nivel de riesgo que se busque mitigar o atenuar. Además de lo anterior, para la modificación de los requisitos se consideraron los artículos 5° del Acuerdo MSF; VI.1 (b) de la CIPF; las NIMF 23, 32 y 43; y la Recomendación CPM R-03, 2017.

162. La autoridad precisó que, tomando en consideración lo antes mencionado y que el maíz y el cacahuate (mercancías primarias de tipo genérico) se importan a México en alto volumen y no se han detectado plagas cuarentenarias, durante la inspección de las mismas, fue que se modificaron los requisitos fitosanitarios establecidos en las claves de combinación motivo de la queja.

163. Derivado de lo anterior, el SENASICA resaltó que, en todo momento actuó apegado a las atribuciones establecidas en las disposiciones legales aplicables, de ahí que las actuaciones de ese órgano administrativo desconcentrado se encuentran apegadas al principio de legalidad.

164. Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica es preciso mencionar que los actos llevados a cabo para la modificación de requisitos se encuentran previstos en los diversos ordenamientos jurídicos aplicables antes citados, lo que otorga certeza a los particulares en razón de que los requisitos fitosanitarios solo serán modificados a través de procedimientos regulares, establecidos previamente en las disposiciones jurídicas aplicables y que fueron dados a conocer a la población en general mediante su publicación en el DOF.

165. Por otro lado, el SENASICA precisó que con fundamento en los artículos 131 de la CPEUM; 10, 17 y 35, fracciones IV y XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1°, 2°, 3°, 5°, 7°, fracción XVIII, 24 y 27-A de la LFSV; 1° y 54 del RLFSV; 1°, 2, letra B, fracción V, 19 y 52 del Reglamento Interior de la SADER; 1°, 3°, 11, fracción I, 15, fracción XIX del Reglamento Interior del SENASICA; 1°, 3° y 12 del Acuerdo del Módulo de Requisitos Fitosanitarios; 1°, 5°, 8°, 17, 20 y 22 del Acuerdo de Criterios Generales; y 3°, 6° y 9° del Acuerdo del Procedimiento de Obtención de Certificados; cuenta con atribuciones suficientes y por tanto es la autoridad competente, para emitir y modificar los requisitos y medidas fitosanitarias para la importación de productos, así como para difundirlos de manera electrónica, a través del módulo de requisitos fitosanitarios, sin previa publicación en el DOF, toda vez que de las disposiciones aplicables se desprende que estos pueden establecerse y modificarse a través del citado módulo.

166. El SENASICA señaló que los actos de autoridad correspondientes a la liberación de embarques con la emisión del Certificado Fitosanitario para Importación, son realizados por el personal operativo oficial de la Dirección de Inspección en Puertos, Aeropuertos y Fronteras adscrito a las OISA localizadas en punto de ingreso al país (puertos, aeropuertos y fronteras), previa constatación del cumplimiento de cada parte del procedimiento de inspección y verificación, en apego a las directrices y lineamientos determinados por la Dirección General de Sanidad Vegetal, lo cual, es registrado a través de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior (VDMCE) donde se localizan los expedientes y referencias de cada trámite atendido.

167. Al respecto, cuando los cargamentos de mercancías reguladas como la harina de maíz, de trigo y cacahuate de importación, son revisados oficialmente y se encuentra algún incumplimiento en los requisitos tanto documentales como en la condición física del embarque, se toman acciones, como el rechazo del envío.

168. De manera particular, el procedimiento de inspección y verificación, se realiza con base en el Acuerdo que establece las mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la SADDER, así como la emisión del certificado de origen para la exportación de café, publicado en el DOF el 26 de diciembre de 2020, mismo que en su artículo 4º, indica que las mercancías referidas en el Anexo 1, deben cumplir en el punto de ingreso con lo señalado en el Módulo de Requisitos Fitosanitarios para la Importación.

169. Los procesos específicos de operación para cada tipo de mercancía están descritos en la ya referida "Guía para Certificación de Mercancías Reguladas por la Agricultura Importadas con fines comerciales", en la cual se estipulan las actividades que deberá desarrollar el personal de la OISA en cada etapa (revisión documental e inspección física) y las cuales dependerán del tipo de transporte y de lo que se detecte en la constatación del cumplimiento de los requisitos señalados por la Dirección General de Sanidad Vegetal en las Medidas Fitosanitarias para Importación.

170. En caso de detección de insectos vivos, se incluyen los lineamientos para la aplicación del tratamiento fitosanitario y la toma de muestra para identificación y diagnóstico que se remite al Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, o bien, a un laboratorio aprobado por la SADDER, para determinar si es procedente la importación.

171. De tal forma que, el SENASICA precisó que se consideran infundadas las aseveraciones que plantearon respecto a que no se realiza una adecuada vigilancia y control en los puntos de ingreso al país de las mercancías materia de la queja, ya que al estar homologadas las actuaciones del personal y especificadas las actividades a desarrollar, con la aplicación de dicho procedimiento, se constata la condición sanitaria de la mercancía para su ingreso al país, preservando así la sanidad e inocuidad del territorio nacional.

172. Destacando que, el personal oficial y coadyuvante adscrito a las OISA se compone de profesionistas de las áreas de Agronomía, Medicina Veterinaria, Biología y afines, quienes están plenamente capacitados para el desarrollo de las actividades de inspección, verificación y certificación de mercancías de importación, trabajando bajo programas jerárquicos, para garantizar la correcta aplicación de los procedimientos operativos implementados.

173. Este Organismo Nacional cuestionó al SENASICA respecto de si las modificaciones motivo de la queja, aseguran el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo el territorio nacional, a lo que el SENASICA señaló lo siguiente:

Considerando lo que prevé el Anexo A, punto 5 del Acuerdo MSF, respecto al nivel adecuado de protección fitosanitaria, que a la letra dice: *“Nivel de protección que estime adecuado el Miembro que establezca la medida sanitaria o fitosanitaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales en su territorio.”*.

174. Asimismo, en razón de que los artículos VI.I (b) y VII, numerales 1 (a) y 2 (a y g) de la CIPF establecen:

“VI.1.1. Las partes contratantes podrán exigir medidas fitosanitarias para las plagas cuarentenarias y las plagas no cuarentenarias reglamentadas, siempre que tales medidas sean:

(b) limitadas a lo que es necesario para proteger la sanidad vegetal y/o salvaguardar el uso propuesto y está técnicamente justificado por la parte contratante interesada.

VII.1. Con el fin de prevenir la introducción y/o la diseminación de plagas reglamentadas en sus respectivos territorios, las partes contratantes tendrán autoridad soberana para reglamentar, de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables, la entrada de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados y, a este efecto, pueden:

(4) imponer y adoptar medidas fitosanitarias con respecto a la importación de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados, incluyendo, por ejemplo, inspección, prohibición de la importación y tratamiento;

VII. 2. Con el fin de minimizar la interferencia en el comercio internacional, las partes contratantes, en el ejercicio de su autoridad con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 de este Artículo, se comprometen a proceder de acuerdo con las siguientes condiciones:

(a) Las partes contratantes, al aplicar su legislación fitosanitaria, no tomarán ninguna de las medidas especificadas en el párrafo 1 de este Artículo, a menos que resulten necesarias debido a consideraciones fitosanitarias y estén técnicamente justificadas.

(g) Las partes contratantes deberán establecer solamente medidas fitosanitarias que estén técnicamente justificadas, consistentes con el riesgo de plagas de que se trate y constituyan las medidas menos restrictivas disponibles y den lugar a un impedimento mínimo de los desplazamientos internacionales de personas, productos básicos y medios de transporte”

175. Por lo que, las medidas fitosanitarias se establecen de acuerdo con los riesgos fitosanitarios (para plagas no nativas o que no están establecidas) o plagas reglamentadas, que se detecten. Dichas medidas deben ser solo las necesarias, técnicamente justificadas, observando su uso previsto, la categoría del producto y las menos restrictivas disponibles.

176. Asimismo, señaló que es importante mencionar que el uso previsto debe ser considerado cuando se analizan las probabilidades de transferencia de plagas a un hospedante apropiado y de su dispersión tras haberse establecido. Además, de que no existía especificación de plagas reglamentadas en el requisito anterior. Asimismo, los efectos nocivos para el medio ambiente que tienen los fumigantes como el bromuro de metilo o el fluoruro de sulfurilo. Además de la importancia y aplicación de la medida fitosanitaria denominada "inspección".

177. Además de la importancia y aplicación de la medida fitosanitaria denominada "inspección", se consideraron los aspectos siguientes:

- Las características agroecológicas a la que se destinan los vegetales.
- Las recomendaciones e instrumentos internacionales, citados con anterioridad y de los cuales México forma parte.
- La información disponible del historial de importación.
- Los efectos nocivos para el medio ambiente que tienen los fumigantes como el bromuro de metilo o el fluoruro de sulfurilo y la necesidad de disminuir su uso.
- La protección y conservación de la fauna benéfica nativa y el equilibrio natural.

178. Asimismo, consideró importante enfatizar que, como ya se ha mencionado, los fumigantes son compuestos químicos tóxicos, que afectan genéricamente a los organismos vivos incluyendo enemigos naturales de las plagas y a los seres humanos,

así como al medio ambiente, razón por la cual se debe hacer un uso especializado y de manera precisa, cuando esté justificado.

179. En este sentido, la CIPF ha manifestado recientemente en su marco estratégico, sobre la posibilidad de reducir la dependencia de tratamientos basados en sustancias químicas, mediante opciones sostenibles, asimismo, de hacer muestreos fundamentados en riesgo y facilitar el comercio seguro, acorde a lo establecido en los párrafos 82 y 118 del Marco estratégico de la CIPF 2020-2030, Proteger los recursos vegetales mundiales y facilitar el comercio seguro (FAO, 2020), que a la letra señalan:

82. "Algo que resulta importante es que la Comisión ha reconocido la necesidad de proteger los entornos ante las plagas, de formas que en sí mismas no tengan repercusiones negativas para el medio ambiente. La aceptación de opciones sostenibles de gestión de riesgos de plagas como, por ejemplo, los enfoques de sistemas, está reduciendo la dependencia de tratamientos finales basados en sustancias químicas y de otro tipo. La prevención de la propagación de las plagas también reduce significativamente la necesidad de utilizar sustancias químicas perjudiciales en el medio ambiente o de recurrir a métodos de control destructivos, que pueden resultar especialmente dañinos en los bosques.

118. La Comisión puede responder formulando normas específicas para productos y vías que faciliten el comercio seguro y reflejen las prácticas comerciales relacionadas con el movimiento internacional de plantas y productos vegetales, tanto las tradicionales como las que están cambiando. Estas normas deberían acompañarse de protocolos de diagnóstico, tratamientos fitosanitarios, métodos de vigilancia, disposiciones de muestreo basado en el riesgo y otros materiales de orientación específicos para cada plaga, lo cual ayudará a los países a aplicar plenamente las nuevas normas. Las NIMF específicas para productos y vías también pueden incluir disposiciones para realizar verificaciones tales como auditorías."

180. De manera que ese Servicio Nacional señaló que ha adoptado las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias, para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Medidas que acorde con, la NIMF 23, que indica que dicha actividad es, por un lado, para prevenir la introducción y/o dispersión de plagas, y por otro, para confirmar el cumplimiento de los requisitos de importación o exportación relacionados con plagas cuarentenarias, incluso la inspección puede

utilizarse como un procedimiento de manejo de riesgo, siendo ésta una medida sanitaria adoptada en México.

181. Sobre esta línea, el SENASICA remitió información histórica acerca de los embarques que se han recibido, respecto de aquellos que han sido rechazados, de las que destacan los siguientes puntos:

	Combinación	Antes del cambio de medidas	Posterior a modificación de medidas
Maíz	2215-112-3153-USA-USA	Periodo: enero de 2018 a agosto de 2019	Periodo: septiembre de 2019 a julio de 2021
		3,980 embarques inspeccionados	3,589 embarques inspeccionados
		43 fueron rechazados, sin detección de plaga en importación comercial	Ninguno recibió tratamiento fitosanitario, no se detectó la presencia de insectos vivos
	2215-136-4583-USA-USA	Periodo: septiembre de 2019 a febrero de 2021	Periodo: marzo a septiembre de 2021
		3 embarques inspeccionados	41 embarques inspeccionados
		Ninguno fue rechazado, sin detección de plaga en importación comercial	Ninguno recibió tratamiento fitosanitario, no se detectó la presencia de insectos vivos
Trigo	2264-112-4358-USA-USA	Periodo: enero de 2018 a agosto de 2019	Periodo: septiembre de 2019 a septiembre de 2021
		1,155 embarques inspeccionados	1,762 embarques inspeccionados
		10 fueron rechazados, sin detección de plaga en importación comercial	Ninguno recibió tratamiento fitosanitario, no se detectó la presencia de insectos vivos
Cacahuete	2264-112-4358-USA-USA	Periodo: enero de 2019 a febrero de 2021	marzo a septiembre de 2021
		12,071 embarques inspeccionados	3,741 embarques inspeccionados

	Combinación	Antes del cambio de medidas	Posterior a modificación de medidas
		27 fueron rechazados, sin detección de plaga en importación comercial	Producto venía libre de suelo

182. En cuanto a la inconformidad de que el SENASICA ha realizado modificaciones injustificadas en dicho Módulo, consistentes en cambio en los datos de la combinación a importar, o bien, impidiendo el acceso mediante el "aviso de error", generando mayor incertidumbre y falta de certeza jurídica, el SENASICA precisó que las modificaciones a las claves de combinación motivo de la queja, se realizaron en apego a lo establecido en el marco jurídico antes invocado, por lo que, no se realizaron injustificadamente.

183. Finalmente, el SENASICA confirmó que modificaciones similares solamente se han aplicado a maíz, trigo y cacahuete (sin cáscara) para consumo, originarios y procedentes de E.U.A.

D. Consideraciones de este Organismo Nacional respecto a las fallas en la inspección como medida fitosanitaria en los embarques de maíz.

184. El 6 de octubre de 2021, Visitadores Adjuntos adscritos a este Organismo Nacional acudieron al punto de ingreso de los ferrocarriles provenientes de los E.U.A., conocido como "Estación Sánchez", en Nuevo Laredo, Tamaulipas, con el objeto de corroborar el debido funcionamiento de la inspección como medida fitosanitaria.

185. Una vez en el sitio, se procedió a inspeccionar dos de un total de seis contenedores que se encontraban en el ferrocarril estacionado en la vía 115, cuyas cajas habían sido previamente inspeccionadas por personal del SENASICA, quien, no observó insectos vivos ni presencia de suelo, y por lo tanto, no emitió requerimiento u oficio de solicitud de tratamiento o acondicionamiento de la mercancía, aceptando la continuación del trámite al no existir incumplimiento en la inspección física de la mercancía.

186. Para obtener las muestras desde la parte superior de los contenedores se utilizaron palos de muestreo, también denominados sonda de alveolos o muestreador compuesto, utilizados normalmente para muestreos de producto a granel.

187. La toma de muestras se realizó tanto de la parte inferior como de la parte superior de los contenedores. Para las muestras de la parte inferior, se abrió la compuerta inferior

del contenedor para la toma directa del maíz en las zarandas; posteriormente se procedió a la técnica de zarandeado o tamizado.

188. Una vez realizado lo anterior, se realizó una inspección visual directa al material del recipiente y descartar la presencia de insectos vivos y/o de suelo; mientras que para el muestreo de la parte superior, se abrieron las compuertas y se tomaron las muestras con el uso de la sonda de alveolos en tres secciones distintas del vagón, garantizando su inserción lo más profundo posible y recolectando muestras también de las orillas, para su posterior vertimiento e inspección visual.

189. El Vagón 1 inspeccionado, en el que el personal responsable del cargamento procedió a obtener dos muestras por la parte inferior, conforme al procedimiento descrito previamente, en la segunda muestra se constató la presencia de un par de insectos vivos.

190. Por otra parte, en el Vagón 2 inspeccionado se procedió a obtener la muestra de la parte superior del vagón, en la que se introdujo la sonda de alveolos en el producto en tres ocasiones, en la parte central y en ambos lados, pudiendo detectar la presencia de un insecto vivo; posteriormente, se tomaron dos muestras por la parte inferior en la primera de ellas se detectó la presencia de un par de insectos vivos, mientras que en la segunda muestra se constató la presencia de una gran cantidad de insectos vivos, conocidos comúnmente como picudos y barrenadores.

191. El 7 de octubre de 2021, Visitadores Adjuntos adscritos a este Organismo Nacional acudieron nuevamente al punto de ingreso de los ferrocarriles provenientes de los E.U.A., conocido como “Estación Sánchez”, en Nuevo Laredo, Tamaulipas. Ocasión en la que se procedió a inspeccionar los Vagones tres, cuatro, cinco, seis, siete y ocho, de un total de cien, que se encontraban en el ferrocarril estacionado en la vía 120.

192. Al momento de llegar a la ubicación del tren, se detectó la presencia de un inspector del SENASICA, quien informó que ya había realizado la inspección de dicho cargamento de maíz amarillo y que no había observado insectos vivos, y por lo tanto, no emitió requerimiento u oficio de solicitud de tratamiento o acondicionamiento de la mercancía, aceptando la continuación del trámite al no existir incumplimiento en la inspección física de la mercancía.

193. Tomando como referencia el material y el procedimiento anteriormente descrito, se procedió a la toma de muestras por la parte inferior y superior de los vagones.

194. Se obtuvieron dos muestras por la parte inferior y una muestra compuesta de la parte superior para cada uno de los vagones señalados previamente, constatando la presencia de insectos vivos en todas las muestras obtenidas en la parte inferior.

195. Las muestras tomadas fueron recolectadas y mezcladas como una sola muestra compuesta, que minutos después de esa misma fecha, se entregaron por los propios Visitadores Adjuntos, al laboratorio certificado para la identificación de los insectos vivos encontrados.

196. Es preciso hacer notar que los referidos contenedores de ferrocarril, de los días 6 y 7 de octubre de 2021, fueron objeto de tratamiento químico.

197. Los resultados del laboratorio certificado indican que de la muestra analizada se encontró: *Ahasverus advenA* (1 adulto), *Cryptolestes pusillus* (2 adultos), *Carpophilus dimidiatus* (1 larva), *Liposcelis entomophilus* (1 adulto), *Typhaea stercorea* (2 larvas y 1 adulto), *Sitophilus zeamais* (1 adulto) y *Xylocoris sp* (1 adulto).

198. De lo hasta ahora señalado, se desprende que la medida fitosanitaria consistente en inspección llevada a cabo por el SENASICA en el punto de ingreso, en apego a los procedimientos y guías aplicables y realizada por servidores públicos capacitados para tales fines, resulta insuficiente para detectar y reducir los riesgos fitosanitarios en la importación de maíz, vulnerando con ello el derecho a la alimentación adecuada.

199. La afirmación de la importación de maíz con plaga de los E.U.A., se sustenta en lo observado por Visitadores Adjuntos adscritos a este Organismo Nacional durante los días 6 y 7 de octubre de 2021, ocasión en la que pudieron constatar que la presencia de plaga se localizó en los contenedores de ferrocarril, que previamente habían sido sujetos a la medida fitosanitaria de inspección por parte del personal de SENASICA.

200. Cabe indicar también que no se realizaron muestreos adicionales a cargamentos de maíz, lo que implica que la presencia de plaga, se localizó en el 100% de los contenedores de ferrocarril revisados.

E. Derecho humano a la alimentación.

201. El artículo 4° de la CPEUM establece en su párrafo tercero que “*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará*”.

202. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos prevé *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”*

203. El PIDESC reconoce en su artículo 11, que los Estados Parte tomarán las medidas adecuadas para asegurar la efectividad del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación como parte fundamental. Asimismo, el Protocolo de San Salvador prevé en su artículo 12, que *“Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegura la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.”*

204. El comité DESC, en su Observación General 12, aseguró que los componentes del derecho a la alimentación son la disponibilidad, estabilidad, accesibilidad, sostenibilidad y adecuación, comprendiendo por esta última la suficiencia, nutrición e inocuidad de los alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas. Asimismo, precisó, en el párrafo 10, respecto a la ausencia de sustancias nocivas en alimentos, que *“los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria...”*

205. La Cumbre Mundial de Alimentos en su Plan de Acción en 1996 señaló que *“La seguridad alimentaria, a nivel individual, familiar, regional y mundial, se alcanza cuando toda persona, en todo momento, tiene acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias alimentarias para tener una vida activa y saludable.”*

206. En el numeral 9 de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación de la FAO, en la sección de Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, se alienta a los Estados a *“adoptar medidas para garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, de libre disposición o de venta en el mercado, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos”*.

207. La adopción de medidas fitosanitarias deficientes, más allá de implicar únicamente infracciones al marco normativo en materia de sanidad vegetal, implican una

contravención a la obligación por parte de las autoridades competentes de asegurar una calidad de alimentos satisfactoria para la salud de la población, y por tanto una violación al derecho humano a la alimentación.

208. Resaltan también los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, acordada el 2 de agosto de 2015, como uno de los estándares internacionales más actuales para hacer realidad los derechos humanos. Esta Alianza Universal se compone por 17 objetivos integrados por 169 metas conexas e indivisibles que reconocen el papel fundamental de la dignidad de la persona. Las autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los ámbitos federal, estatal y municipal, deben colaborar en la implementación, seguimiento y examen del progreso de la Agenda en nuestro país.

209. En el presente asunto, debe considerarse la realización del objetivo “Hambre cero” (Objetivo 2), en especial, con respecto a la meta para asegurar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.

210. Esta Comisión Nacional pudo observar que la modificación de requisitos y medidas fitosanitarias llevado a cabo por el SENASICA, al permitir únicamente la aplicación de tratamiento fitosanitario, sólo en aquellos casos en los que al realizarse una inspección, se encuentre la presencia de insectos vivos, ha resultado insuficiente y en consecuencia, se ha permitido la importación de maíz con plaga de los E.U.A, menoscabando la calidad de dicho grano, violando el derecho humano a la alimentación.

211. Respecto a la importancia del maíz, cabe recordar que México es considerado el centro de origen y diversificación del mismo, por lo que sus saberes conllevan aspectos religiosos, estéticos y de organización económica, política y social. La variedad de maíces que podemos encontrar se debe a un conjunto de factores que influyeron en su evolución. Al dispersarse por México, el continente americano y el resto del mundo, se fue sembrando en diversas condiciones ambientales y con diversos propósitos, cambiando así su constitución genética.

212. Además de la alimentación humana, el maíz es utilizado para muchos propósitos: como forraje para ganadería, productos industriales como almidones, edulcorantes, aceites, pigmentos, papel, sustituto de plástico, medicinas, cosméticos, solventes, alcoholes y artesanías.

213. El 24 de septiembre de 2019, el Pleno del Senado de la República, avaló en lo general y particular, con 112 votos a favor y cero en contra, el dictamen con proyecto de decreto por el que se declara el 29 de septiembre de cada año, como el Día Nacional del Maíz. El 13 de abril de 2020, fue publicada en el DOF la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo, la cual tiene como objetivo recuperar el maíz como patrimonio de los mexicanos, reconocer la producción nacional, comercio y consumo del mismo y establecer mecanismos institucionales para la protección y fomento del Maíz Nativo y en Diversificación Constante.

F. Responsabilidad institucional.

214. Esta Comisión Nacional tuvo por acreditada una responsabilidad institucional por parte de la SADER y el SENASICA, pues los actos y omisiones señalados a lo largo de la presente Recomendación, han favorecido la importación de maíz con plaga de los E.U.A., lo que derivó en la vulneración del derecho humano a la alimentación, en perjuicio de la población en general.

215. Al realizar un estudio lógico-jurídico y adminicular las evidencias expuestas, esta Comisión Nacional acreditó que la actuación de las personas servidoras públicas adscritas a la SADER y el SENASICA, no se apegaron a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público y los obligaba a cumplir con la máxima diligencia en el servicio que tenían encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la deficiencia en el servicio, conforme lo disponen los artículos 108, párrafos tercero y cuarto y 109, fracción III, de la Constitución Política Federal; 7, párrafo primero, fracciones I, VI y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

216. Por lo anteriormente expuesto, este Organismo Nacional considera necesario que se investigue la actuación de las personas servidoras públicas adscritas a la SADER y el SENASICA que han facilitado la importación de maíz con plaga de los E.U.A., pues se advierten probables conductas u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas, motivo, por el cual presentará denuncia ante las autoridades competentes, de conformidad con lo previsto en los artículos 108 y 109, fracción III, de la CPEUM; 1°, 4°, fracción I, 6°, 7°, fracciones I, V, VII, VIII, 9 y 10, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; numerales que de manera esencial prevén la obligación que tienen las personas servidoras públicas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la CPEUM; actuar conforme al marco

jurídico inherente a su empleo, cargo o comisión, conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones; cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

G. Reparación integral del daño.

217. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para demandar la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero y 102 apartado B de la CPEUM; y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

218. A fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a la alimentación este Organismo Nacional se permite solicitar a la SADER y el SENASICA, la adopción de las siguientes medidas de restitución, así como de satisfacción y no repetición.

a) Medidas de restitución.

219. Estas medidas se encuentran descritas en los artículos 27 fracción I y 61 de la LGV, buscan devolver restablecer las cosas al estado que guardaban, antes de la vulneración del derecho humano a la alimentación.

220. En ese sentido, para facilitar la restitución, es necesario que la SADER y el SENASICA en el ámbito de sus particulares atribuciones, siguiendo las formalidades legalmente previstas, establezcan con libertad administrativa, dentro de los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, medidas fitosanitarias complementarias o alternativas que sustituyan la sola aplicación de tratamientos fitosanitarios en punto de ingreso (*en los casos de encontrarse “insectos vivos” en la*

inspección visual), para asegurar el nivel adecuado de protección al consumidor de maíz proveniente de los E.U.A. y su internación al territorio nacional, tomando en consideración la evidencia científica y en su caso, el análisis actualizado de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de las zonas de su cosecha, traslado y destino. Dicha determinación se deberá fundamentar, motivar y publicar.

b) Medidas de satisfacción.

221. Se establecen en los artículos 27, fracción IV y 73 de la LGV de cuyo contenido se desprende que la satisfacción se encamina a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, abarcando, entre otras, medidas tales como la verificación de los hechos o la revelación pública y completa de la verdad para impedir que se produzcan nuevas violaciones de derechos humanos, o la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

222. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la CPEUM; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias de convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncia en materia administrativa ante las autoridades correspondientes, a fin de que se inicien los procedimientos administrativos de investigación respectivos en contra de las personas servidoras públicas adscritas a la SADER y el SENASICA que resulten responsables por la importación de maíz con plaga de los E.U.A, para determinar la existencia de acciones y omisiones en el ejercicio de sus funciones, respecto de ello, y en su caso, se determinen las responsabilidades administrativas que deriven de los actos, omisiones e irregularidades observadas.

223. Para dar cumplimiento a las medidas de satisfacción, deberán informarse las acciones de colaboración que efectivamente se realicen, atendiendo los requerimientos de las instancias investigadoras de forma oportuna y completa, absteniéndose de obstruir las investigaciones y tomando en consideración lo acreditado en esta Recomendación.

c) Medidas de no repetición.

224. Conforme a los artículos 27, fracción V, y 74 de la LGV, las medidas de no repetición son aquéllas de carácter general o particular que se adoptan con el fin de

evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

225. Esta Comisión Nacional estima imprescindible que la SADER y el SENASICA en un lapso no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, elaboren un informe diagnóstico conjunto que por una parte describa con detalle, los obstáculos estructurales, legales, procedimentales y de índole diversa que afectan la correcta realización de inspecciones visuales como medida fitosanitaria, incluyendo la descripción de los recursos financieros, tecnológicos, materiales y humanos con los que cuentan para tal fin. Por otra parte, dicho documento deberá ofrecer conclusiones y propuestas de mejora, para hacer frente a todos y cada uno de los obstáculos analizados, cuya versión definitiva deberá difundirse ampliamente y estar disponible en línea, a fin de que se consulte con facilidad, por toda persona interesada.

226. Este Organismo Nacional considera necesario que la SADER y el SENASICA dentro de los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, analicen con evidencia científica, si la sola aplicación de tratamientos fitosanitarios en punto de ingreso (*en los casos de encontrarse “insectos vivos” en la inspección visual*), resulta suficiente para asegurar el nivel adecuado de protección al consumidor de trigo y cacahuate proveniente de los E.U.A. y su internación al territorio nacional. Y, de ser el caso, instruyan con oportunidad, se establezcan medidas fitosanitarias complementarias o alternativas, con el propósito de evitar se restrinja el derecho a la alimentación.

227. Por otra parte, en apego a los artículos 74 fracción IX de la LGV, las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y los hechos que propician sus vulneraciones. En consecuencia, este Organismo Nacional recomienda que las autoridades a quienes les es dirigida la presente Recomendación, en un plazo que no exceda de seis meses, diseñen e impartan un curso integral de capacitación, a su personal, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales en materia de alimentación y fitosanidad.

228. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, y deberán remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso; lo anterior, como parte de las pruebas que acrediten su cumplimiento. Dichos cursos deben

ser impartidos después de la emisión de la Recomendación y deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que puedan ser consultados con facilidad.

En consecuencia, a fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a la alimentación; este Organismo Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

A Ustedes señores Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural y Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, de manera coordinada en el ámbito de sus particulares atribuciones:

PRIMERA. Dentro de los seis meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, siguiendo las formalidades legalmente previstas, establezcan con libertad administrativa, medidas fitosanitarias complementarias o alternativas que sustituyan la sola aplicación de tratamientos fitosanitarios en punto de ingreso (*en los casos de encontrarse “insectos vivos” en la inspección visual*), para asegurar el nivel adecuado de protección al consumidor de maíz proveniente de los E.U.A. y su internación al territorio nacional, tomando en consideración la evidencia científica y en su caso, el análisis actualizado de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de las zonas de su cosecha, traslado y destino. Una vez que dicha determinación debidamente motivada y fundamentada sea publicada, sirvan remitirla a esta Comisión Nacional, como constancia de cumplimiento.

SEGUNDA. Colaboren con el Órgano Interno de Control en la SADER en el seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de las personas servidoras públicas adscritas a la SADER y el SENASICA, por los actos u omisiones precisados en el apartado de Observaciones de la presente Recomendación, que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En un lapso no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, elaboren un informe diagnóstico conjunto que describa con detalle, los obstáculos estructurales, legales, procedimentales y de índole diversa que afectan la correcta realización de inspecciones visuales como medida fitosanitaria, incluyendo la descripción de los recursos financieros, tecnológicos, materiales y humanos con los que cuentan para tal fin. Dicho documento deberá ofrecer conclusiones y propuestas de

mejora, para hacer frente a todos y cada uno de los obstáculos analizados, cuya versión definitiva deberá difundirse ampliamente y estar disponible en línea, a fin de que se consulte con facilidad, por toda persona interesada; hecho lo anterior, remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Dentro de los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, elaboren un análisis con evidencia científica, para determinar si la sola aplicación de tratamientos fitosanitarios en punto de ingreso (*en los casos de encontrarse “insectos vivos” en la inspección visual*), resulta suficiente para asegurar el nivel adecuado de protección al consumidor de trigo y cacahuate proveniente de los E.U.A. y su internación al territorio nacional. Y, de ser el caso, instruyan con oportunidad, se establezcan medidas fitosanitarias complementarias o alternativas, con el propósito de evitar se restrinja el derecho a la alimentación; hecho lo anterior, remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, diseñen e impartan un curso integral de capacitación, a su personal, específicamente en lo relacionado con los estándares nacionales e internacionales en materia de alimentación y fitosanidad. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema y deberá estar disponible de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad; hecho lo anterior, remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

229. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la CPEUM, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

230. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

231. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

232. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA