

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
374/2024**

**ACTOR: LA FEDERACIÓN, POR
CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO
FEDERAL**

**DEMANDADO: PODER EJECUTIVO DEL
ESTADO DE CHIHUAHUA**

PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO

SECRETARIO: JUAN LUIS HERNÁNDEZ MACÍAS

COLABORÓ: ENRIQUE KENJI SHIRAISHI PIÑA

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
I.	ANTECEDENTES	Se narran los antecedentes del asunto.	1-9
II.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9
III.	PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNANDO	Se tiene por impugnado la totalidad del Acuerdo 156/2024, emitido por la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024.	9-12
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	12-13
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	13-15
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El Poder Ejecutivo local demandado cuenta con legitimación pasiva.	16-17
VII.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento y este Tribunal Pleno de oficio tampoco advierte la actualización de alguna diversa.	17

	ESTUDIO DE FONDO	El estudio de fondo se divide en dos secciones: En la primera se describe el parámetro de regularidad y los precedentes aplicables — VIII.1. — En la segunda, se analizan la totalidad del acuerdo impugnado — VIII.2. —.	17-50
VIII.	VIII.1 PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y LÍNEA JURISPRUDENCIAL EN LA MATERIA	Se define el parámetro de regularidad constitucional. Para ello, se hace alusión a la salubridad general y a los precedentes aplicables. En concreto, se trató lo relativo al control sanitario de productos y servicios, prevención de enfermedades, vigilancia y medidas de seguridad sanitaria, así como de otras competencias relevantes.	17-43
	VIII.2. ANÁLISIS DEL ACUERDO IMPUGNADO	Se estima que los conceptos de invalidez son fundados . Por ende, se declara la inconstitucionalidad del acuerdo 156/2024, emitido por la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024.	43-50
IX.	EFFECTOS	En atención a las consideraciones desarrolladas, se declara la invalidez del acuerdo 156/2024, de la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, por el cual ordena reforzar los puntos de verificación e inspección de ganado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural, publicado en el periódico oficial del Estado de	50-51

		Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024.	
X.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo 156/2024, emitido por la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos en el ámbito de su competencia a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, en términos de esta sentencia.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	51-52

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
374/2024**

**ACTOR: LA FEDERACIÓN, POR
CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO
FEDERAL**

**DEMANDADO: PODER EJECUTIVO DEL
ESTADO DE CHIHUAHUA**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO

COTEJÓ

SECRETARIO: JUAN LUIS HERNÁNDEZ MACÍAS

COLABORÓ: ENRIQUE KENJI SHIRAISHI PIÑA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al _____, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 374/2024, promovida por la Federación —por conducto del Poder Ejecutivo Federal— en contra del Acuerdo 156/2024, emitido por la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, por medio del cual se ordena reforzar los puntos de verificación e inspección de ganado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural, publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024.

El problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acuerdo impugnado invade la esfera competencial exclusiva de la Federación en materia de salubridad general y sanidad animal.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Presentación de la demanda.** Por escrito depositado en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el 9 de diciembre de 2024¹, Ernestina Godoy Ramos, en su carácter de

¹ Página 1 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación de la Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de la Federación, promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, mediante la cual impugnó el Acuerdo 156/2024, de la C. Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, por el cual ordena reforzar los puntos de verificación e inspección de ganado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural, publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial de demanda, la parte promovente hace valer, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- i. La promovente sostiene que el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua invadió competencias exclusivas de la Federación al emitir el Acuerdo 156/2024, pues reguló materias que forman parte de la salubridad general —en particular, el control sanitario de productos y servicios— cuya regulación corresponde únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, conforme a los artículos 4º y 73, fracción XVI, constitucionales. Expone que, aunque existe participación estatal en salubridad general, dicha intervención está estrictamente delimitada por la legislación federal. En apoyo de ello cita la tesis P./J. 142/2001 y diversos precedentes en los que este Tribunal Pleno ha identificado tres ámbitos de actuación: salubridad general exclusiva de la Federación, salubridad general concurrente y salubridad local. Bajo esa línea jurisprudencial —y con base en los artículos 3 y 13 de la Ley General de Salud— argumenta que los estados solo pueden organizar, operar y supervisar servicios, pero no legislar o emitir normas de carácter general en esta materia. A su juicio, el Ejecutivo estatal adoptó un verdadero modelo de control sanitario, excediendo las funciones de vigilancia o coordinación permitidas.
- ii. Asimismo, la promovente afirma que el Acuerdo 156/2024 también invade competencias exclusivas de la Federación en materia de sanidad

animal, la cual forma parte del control sanitario de productos y servicios. Destaca que las disposiciones que ordenan reforzar puntos de verificación e inspección y facultan a la autoridad estatal para designarlos y operarlos contravienen la Ley Federal de Sanidad Animal, que reserva esas atribuciones a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Añade que el acuerdo impone requisitos adicionales para la movilización de ganado —autorización estatal, documentación zoosanitaria, tratamientos veterinarios y demás condiciones fijadas por la Secretaría local— pese a que el artículo 67 de la Ley Federal de Sanidad Animal establece que solo la autoridad federal puede fijar requisitos zoosanitarios. Señala también que el acuerdo faculta a autoridades locales para asegurar y retornar ganado, así como para imponer sanciones, lo cual contraviene los artículos 136 y 167 del mismo ordenamiento, que reservan tales medidas a la autoridad federal.

iii. Finalmente, la promovente sostiene que el acuerdo vulnera los artículos 117, fracción V, y 131 constitucionales, al imponer restricciones indirectas a la entrada y salida de mercancías mediante requisitos locales, medidas sanitarias y sanciones, obstaculizando la libre circulación de bienes. Con base en los precedentes citados y en la competencia exclusiva de la Federación prevista en los artículos 4º y 73, fracción XVI, concluye que el Acuerdo 156/2024 es inconstitucional, pues invade una materia reservada al ámbito federal y atribuye al Estado facultades legislativas, regulatorias y ejecutivas que no le corresponden.

3. **Acuerdo Presidencial.** Por auto de 12 de diciembre de 2024, la entonces Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la formación del expediente y su turno al Ministro en retiro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. **Acuerdo de admisión.** Por acuerdo de 31 de enero de 2025, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, ordenó emplazar a las Cámaras del Congreso de la Unión como terceros interesados, dio vista a la

Fiscalía General de la República, y no así a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, en virtud de que el Poder Ejecutivo Federal comparece en calidad de parte actora en este asunto. Asimismo, y respecto de la solicitud de suspensión, dispuso la formación del cuaderno incidental correspondiente.

5. **Suspensión.** Por auto de 31 de enero de 2025, el Ministro instructor negó la concesión de la medida suspensiva solicitada, toda vez que consideró que si bien el acuerdo impugnado es un acto formalmente administrativo, lo cierto es que se trata de un acto materialmente legislativo, en tanto presenta características de una norma general, esto es, permanencia, abstracción y generalidad.
6. **Recurso de reclamación 8/2025-CA.** En contra de la negativa de suspensión, la Federación interpuso recurso de reclamación, mismo que fue admitido y registrado bajo el número de expediente 8/2025-CA. En sesión de 23 de abril de 2025, la entonces Segunda Sala lo declaró infundado y confirmó el auto impugnado.
7. **Contestación del Poder Ejecutivo demandado.** Sahara Gabriela Cárdenas Fernández, en su carácter de Subsecretaria de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno —actuando en representación de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado— contestó la demanda en los siguientes términos:
 - i. La entidad demandada sostiene que el Acuerdo 156/2024 no invade competencias federales. Afirma que actúa dentro de su ámbito constitucional al regular aspectos administrativos de control y verificación del ganado dentro del territorio estatal, sin legislar en materia de salubridad general ni establecer un régimen propio de control sanitario de productos y servicios. Señala que el artículo 4º permite participación estatal en salubridad general bajo los términos fijados por el Congreso y que el artículo 73, fracción XVI, no impide que los estados adopten medidas conforme a sus circunstancias locales, siempre que no

contradigan la legislación federal. A partir de la tesis P./J. 142/2001 y la existencia de facultades concurrentes, sostiene que el Estado puede intervenir en acciones de verificación cuando así lo autorice la ley general correspondiente.

- ii. Alega que su actuación se sustenta en el convenio de coordinación celebrado el 5 de diciembre de 2019 con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual habilita al Estado para realizar acciones de verificación e inspección vinculadas al control de la movilización agropecuaria dentro de su territorio. Conforme a la cláusula séptima del convenio, afirma que la operación y supervisión de puntos de verificación se realiza de manera coordinada con la Federación, con fundamento en la Ley Federal de Sanidad Animal. En consecuencia, sostiene que el acuerdo impugnado tuvo como único fin reforzar dichos puntos de verificación, en coordinación con autoridades federales, sin crear nuevos lugares de inspección ni imponer requisitos adicionales a los previstos en la legislación federal.
- iii. La entidad demandada rechaza que el acuerdo implique funciones legislativas o regulatorias, pues —a su juicio— se limita a fortalecer los mecanismos administrativos ya existentes para comprobar la legal procedencia del ganado y el cumplimiento de las disposiciones sanitarias relativas a su movilización. Añade que la emisión de acuerdos es un acto administrativo ordinario que aplica normas vigentes y se encuentra dentro de las atribuciones del Ejecutivo estatal. Sostiene también que, conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los gobiernos estatales pueden adoptar medidas para asegurar la sanidad e inocuidad de productos agropecuarios en su territorio, lo cual refuerza la constitucionalidad del acuerdo.
- iv. Finalmente, argumenta que, conforme a las cláusulas del convenio y a la Ley Federal de Sanidad Animal, la Federación encomendó a la entidad la aplicación de ciertas medidas sanitarias derivadas de actividades de

verificación, como retenciones o retornos. Asegura que los puntos de verificación utilizados no fueron establecidos por el Gobierno del Estado, sino por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, y que el reforzamiento de dichas acciones no implicó la apertura de nuevas casetas ni la imposición de requisitos no previstos en la legislación aplicable. En ese contexto, concluye que el Acuerdo 156/2024 se ajusta al esquema de coordinación previsto en la normativa federal y no configura una invasión de competencias.

8. **Manifestaciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (tercero interesado).** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de marzo del 2025², Sergio Carlos Gutiérrez Luna —Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión— manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- i. La litis del presente medio de control constitucional consiste en determinar si los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua vulneraron la competencia exclusiva de la Federación al regular sobre el control sanitario de productos y servicios, así como en materia de sanidad animal, dentro de la cual se incluye el control sanitario de productos obtenidos o extraídos de animales.
- ii. Conforme al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el principio rector de competencias, según el cual existen facultades expresamente conferidas a la Federación y competencias residuales para las entidades federativas.
- iii. Con base en los artículos 4 y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión posee la facultad exclusiva para legislar en materia de salubridad general. Asimismo, conforme al artículo 3,

² Página 6 de la versión digitalizada del escrito de manifestaciones presentado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

fracciones XII y XXVIII, de la Ley General de Salud, le corresponde regular de forma exclusiva el control sanitario de productos y servicios, dentro del cual se encuentra comprendida la sanidad animal.

9. **Manifestaciones de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (tercero interesado).** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de marzo del 2025³, Sergio Ruiz Arias —en su carácter de delegado de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión— manifestó, en síntesis, los siguiente:

- i. El Acuerdo 156/2024 invade las facultades exclusivas del Congreso de la Unión en materia de salubridad, las cuales deben ejercerse por conducto del Ejecutivo Federal, conforme al artículo 73, fracción XVI, de la Constitución.
- ii. De conformidad con el convenio de coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Chihuahua, se establece una colaboración entre ambos órdenes de gobierno para organizar el control de la movilización agropecuaria mediante puntos de verificación. Esta coordinación se encuentra a cargo del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, delegando el seguimiento y la vigilancia al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria —SENASICA— con el fin de reducir riesgos para la salud pública.
- iii. Respecto a la cláusula segunda del convenio, se desprende que los puntos de verificación deben ser autorizados por el Gobierno Federal.
- iv. En ese sentido, conforme a las cláusulas del convenio, la ejecución de las acciones corresponde al Ejecutivo estatal, pero únicamente bajo los límites y autorizaciones expresas del Gobierno Federal.

³ Página 11 de la versión digitalizada del escrito de manifestaciones presentado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

10. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** No formuló opinión en este asunto.
11. **Alegatos.** La Federación, por conducto del Poder Ejecutivo Federal, reiteró en sus alegatos las razones expuestas en la demanda y sostuvo que las manifestaciones del Estado de Chihuahua no desvirtúan la invasión a la competencia exclusiva federal en materia de salubridad general y control sanitario de productos y servicios:
 - i. Señaló que, conforme al convenio de coordinación, el Estado solo puede verificar e inspeccionar en los términos que establezca la autoridad federal y que no está facultado para iniciar procedimientos administrativos ni imponer sanciones.
 - ii. Afirmó que el Acuerdo 156/2024 impone requisitos adicionales no previstos en la normativa federal —autorización estatal para la movilización de ganado, documentación zoosanitaria y tratamientos veterinarios determinados por la autoridad local— lo que configura una regulación paralela reservada al SENASICA.
 - iii. Destacó, además, que el acuerdo establece sanciones y medidas de aseguramiento prohibidas por el convenio. En consecuencia, concluyó que el acuerdo invade competencias exclusivas de la Federación, en contravención del artículo 73, fracción XVI, constitucional.
12. **Cierre de la instrucción.** Por auto de 14 de mayo de 2025 el Ministro Instructor declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
13. **Retorno.** Por auto de 4 de septiembre de 2025, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retornó el asunto a la ponencia del Ministro Irving

Espinosa Betanzo para que fungiera como instructor y elabore proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

14. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a)⁴, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de la materia;⁵ y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente;⁶; así como con el punto segundo, fracción I, Acuerdo General 2/2025 (12^a) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2025,⁷ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que la controversia constitucional fue promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, respecto de un acuerdo emitido por dicho poder.

III. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

⁴ Constitución Federal.

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

a) La Federación y una entidad federativa; [...]

⁵ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

“Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; ...”.

⁷ SEGUNDO. Competencia reservada del Pleno de la SCJN. La SCJN conservará para su resolución: I. Las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas;

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda la parte actora y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia P./J. 98/2009 de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA”**.
16. De acuerdo con la citada tesis de jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, este Alto Tribunal debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.
17. De una lectura integral de la demanda, se advierte que la Federación —por conducto del Poder Ejecutivo Federal— acude a la presente controversia constitucional a impugnar la totalidad del acuerdo 156/2024, sancionado por la Gobernadora Constitucional del estado de Chihuahua, mediante el cual ordena reforzar los puntos de verificación e inspección de ganado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural.
18. En estas condiciones, advertimos que la parte actora plantea argumentos por medio de los cuales pretende invalidar la totalidad del acuerdo, en tanto éste —a su dicho— invade la esfera de competencias de la Federación. Por lo tanto, procede tener por impugnado el Acuerdo 156/2024 en su totalidad.
19. Además, la existencia del acuerdo en cuestión se tiene plenamente acreditada, pues el mismo fue publicado en el Periódico Oficial del estado de Chihuahua el 16 de noviembre de 2024. Sirve de base —por analogía— la tesis de jurisprudencia 2a./J. 65/2000, emitida por la entonces Segunda Sala, de rubro: **PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS,**

DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN⁸.

20. Finalmente, resta únicamente analizar la naturaleza del acuerdo impugnado, esto es, si estamos ante un acto o norma general. Para ello, es preciso retomar las consideraciones unánimes de la entonces Segunda Sala en el Recurso de Reclamación 8/2025-CA:

32. Del acuerdo 156/2024 citado se advierte que este regula principalmente las medidas para reforzar la inspección y verificación del ganado, así como sus productos y subproductos, dentro del estado de Chihuahua. Esto incluye la designación de puntos de control estratégicos, la participación de comités y autoridades sanitarias, y la implementación de protocolos de inspección alineados con estándares internacionales. El objetivo central es garantizar la legal procedencia del ganado y el cumplimiento de las normativas sanitarias, previniendo así la propagación de enfermedades y protegiendo la salud pública y la actividad ganadera en la región.
33. Además, el acuerdo establece los requisitos y procedimientos para la movilización de ganado dentro y fuera del estado, incluyendo la necesidad de autorizaciones previas y la presentación de documentación sanitaria. Se contemplan medidas de control para la introducción de ganado, con inspecciones obligatorias en puntos de entrada específicos. Asimismo, se definen las sanciones para quienes incumplan estas disposiciones, incluyendo la inmovilización, aseguramiento o retorno del ganado, y las sanciones administrativas correspondientes. En resumen, el acuerdo busca fortalecer el control sanitario y la legalidad en la movilización de ganado en Chihuahua.
34. Conforme a lo expuesto y atendiendo al contenido de los preceptos legales referidos en párrafos anteriores, se considera que en el caso se está frente a un acuerdo que efectivamente reviste las características de generalidad, abstracción e impersonalidad; puesto que regula las medidas para la inspección y control del ganado en el estado, estableciendo obligaciones y requisitos para su movilización, con el fin de garantizar la sanidad y legalidad en el sector; ello, sin que la norma se encuentre dirigida de forma particular, pues engloba a todo aquel que realice actividades relacionadas con la movilización, producción, comercialización o inspección de ganado, sus productos y subproductos dentro del territorio del estado de Chihuahua; por lo que, se actualiza la hipótesis de prohibición prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional para el otorgamiento de la suspensión en controversias constitucionales.
35. Ciertamente, en el caso, el criterio objetivo material se cumple, pues, a pesar de que el acuerdo combatido no fue emitido por la legislación local del Estado de Chihuahua, sino por la gobernadora de la entidad federativa; este regula los puntos de verificación e inspección de ganado; así como la introducción o salida del territorio estatal de ganado, de sus productos o subproductos.

⁸ “Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.”

36. En este orden de ideas, si bien el acuerdo impugnado formalmente es un acto administrativo por provenir del Poder Ejecutivo Local, materialmente reviste las características de una disposición general, pues regula situaciones jurídicas de carácter general, abstracto, con ánimo de permanencia y de observancia obligatoria, que no pueden modificarse sino por otro acto similar al que lo creó.
37. Es decir, las disposiciones del acuerdo impugnadas cuya suspensión fue solicitada se refieren a una pluralidad de casos indeterminados e indeterminables, su aplicación es permanente mientras no sean abrogadas o derogadas y, además, su observancia es obligatoria para los sujetos que se sitúen en el supuesto que en ellas es regulado.
38. En suma, si bien las disposiciones impugnadas constituyen actos formalmente administrativos, materialmente comparten las características de las disposiciones generales, pues regulan situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, con vocación de permanencia y su contenido es de cumplimiento obligatorio en el momento en que se dé el supuesto regulado en ellas; por tanto, en el caso no es posible otorgar la suspensión por disposición expresa del artículo 14 de la ley reglamentaria⁹. [...]
21. Si bien dichas consideraciones no son obligatorias para este Tribunal Pleno, lo cierto es que coincidimos con la caracterización del acuerdo impugnado como una norma general, a partir de sus notas de generalidad, abstracción y permanencia. En estas condiciones, hacemos nuestras las consideraciones de la entonces Segunda Sala.

IV. OPORTUNIDAD

22. Conforme al artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover controversia constitucional es de 30 días contados a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la

⁹ Sirve de apoyo la tesis de rubro y texto "**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS.** Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores." Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno, Tesis P. XVIII/2009, Tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1301, registro 167351

resolución o acuerdo que se reclame, al que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o al que el actor se ostente sabedor de los mismos.

23. En este caso, el acuerdo impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 16 de noviembre de 2024, por lo que el plazo para promover la demanda transcurrió del 19 de noviembre de 2024 al 17 de enero de 2025. De dicho plazo deben descontarse los días sábados y domingos; los días 18 y 20 de noviembre de 2024, así como el miércoles 1° de enero de 2025, por ser inhábiles conforme al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, fracciones I¹⁰ y VI¹¹ y al artículo 229 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹²; así como del lunes 16 al martes 31 de diciembre de 2024, por corresponder al periodo vacacional previsto en los artículos 225¹³ y artículo 76¹⁴ de la misma ley.
24. Por tanto, si el escrito de demanda de esta controversia fue presentado a través del buzón judicial el 9 de diciembre de 2024, debe concluirse que su presentación resulta oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

¹⁰ Ley Federal del Trabajo

Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

I. El 1o. de enero; [...]

¹¹ Ley Federal del Trabajo

Artículo 74. Son días de descanso obligatorio: [...]

VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre

[...]

¹² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo 229. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley.

¹³ Artículo 225. Las y los servidores públicos y personas empleadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal de Disciplina Judicial y del Órgano de Administración Judicial, disfrutarán de dos periodos vacacionales al año entre los periodos de sesiones a que se refieren los artículos 3 y 76 de esta Ley. [...]

¹⁴ Artículo 76. El Órgano de Administración Judicial tendrá cada año dos periodos de sesiones. El primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

25. En términos del inciso a), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵, se otorga legitimación activa a la Federación para interponer la demanda de controversia constitucional en contra de una entidad federativa.
26. Por otro lado, resulta conveniente señalar que, en términos del artículo 11, párrafo primero¹⁶, de la Ley Reglamentaria, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
27. En el caso, suscribió la demanda Ernestina Godoy Ramos, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación de la Presidenta de la República, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el 1 de octubre de 2024, por la Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos.
28. Ahora bien, el artículo 11, tercer párrafo¹⁷, de la Ley Reglamentaria, establece que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado —entre otros funcionarios— por la Consejera Jurídica del Gobierno, conforme lo determine la propia Presidenta y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

¹⁵ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre

a) La Federación y una entidad federativa;

¹⁶ Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las normas que les rigen, estén facultadas para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

¹⁷ Artículo 11. [...]

La persona titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos será representado o representada por el secretario o secretaria de estado, por el jefe o jefa del departamento administrativo o por el Consejero o la Consejera Jurídica del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente o Presidenta, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estas personas servidoras públicas y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

29. Por su parte, el Punto Único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001¹⁸ —citado por la promovente— y el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁹ establecen que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tendrá la representación de la Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 constitucional, en las que la titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
30. Por tanto, en términos de los artículos citados, es evidente que la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal cuenta con facultades para representar a la titular Poder Ejecutivo Federal en la presente controversia constitucional.
31. Asimismo, la Presidenta de la República cuenta con legitimación para promover la presente controversia en defensa de las atribuciones competenciales de la Federación, de conformidad con la tesis aislada, de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN”**²⁰.

¹⁸ ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.(...).

¹⁹ Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: [...]

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; [...]

²⁰ Tesis 2a. XLVII/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, abril de 2003, tomo XVII, página 862, registro digital 184512, de texto: El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

32. Por acuerdo de 1 de enero de 2025, se reconoció el carácter de parte demandada en este procedimiento al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.
33. El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua cuenta con legitimación pasiva en la causa, en términos de lo establecido en el inciso a), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción II²¹ y 11, primer párrafo²², de la Ley Reglamentaria de la materia. De ellos, se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido el acto que sea objeto de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos. Asimismo, de conformidad con el artículo 30, fracción V²³, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chihuahua, la Subsecretaría de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno está legalmente facultada para representar a dicho poder en cualquier asunto en la que ésta sea parte.
34. En este tenor, el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua compareció a través de la Subsecretaria de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno Sahara Gabriela Cárdenas Fernández, cuya personalidad

estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio Presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado.

²¹ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;

²² Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las normas que les rigen, estén facultadas para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.[...]

²³ Artículo 30.- Compete a la Subsecretaría de Normatividad y Asuntos Jurídicos: [...]

V. Representar a la persona titular del Poder Ejecutivo con idénticas facultades y en cualquier procedimiento de los enunciados en la fracción que antecede, en los que la persona titular del Poder Ejecutivo sea llamada, salvo los casos donde dicha representación sea asumida por la Secretaría de Coordinación de Gabinete;[...]

acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el 6 de diciembre de 2021, por la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua.

35. Así, la mencionada Subsecretaria de Normatividad y Asuntos Jurídicos se encuentra facultada para acudir en representación del Poder Ejecutivo local, en consecuencia, el poder demandado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio.

VII. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

36. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia, ni motivo de sobreseimiento y este Tribunal Pleno tampoco advierte que exista alguna de oficio. Por lo tanto, procedemos al estudio de fondo en sus méritos.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

37. Este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que son esencialmente fundados los conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal. En efecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua incurrió en una violación de competencias, en detrimento de facultades previstas para la Federación en materia de salubridad e incumplimiento de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Federal. En estas condiciones, lo procedente es invalidar la totalidad del acuerdo impugnado.
38. A efecto de exponer las razones que sostienen la conclusión anterior, este Tribunal Pleno expondrá primero el parámetro de regularidad constitucional y los precedentes en materia de salubridad general, sanidad animal y las prohibiciones del artículo 117 constitucional; una vez fijado ese marco, se procederá al análisis del Acuerdo 156/2024 impugnado.

VIII.1. Parámetro de regularidad constitucional y línea jurisprudencial en la materia

39. Como explicaremos a mayor detalle en el apartado posterior, el contenido de las normas impugnadas es complejo y da lugar a una sofisticada regulación en materia de control animal. En específico, es posible advertir que tales contenidos normativos guardan relación, directa o indirectamente, con varios ámbitos competenciales de rango constitucional.
40. Por una parte, las normas reclamadas tienen una imbricación con la materia de salubridad general. Por otra parte, bajo una apreciación sustantiva, también guardan relación con la movilidad de animales entre líneas interestatales, el comercio y, por ello, paralelamente, con las prohibiciones establecidas en el artículo 117 de la Constitución Federal.
41. En ese tenor, como lo apuntamos, para estar en condiciones de dar una respuesta a los conceptos de invalidez, iniciaremos exponiendo la normativa y precedentes aplicables en materia de salubridad general, después aludiremos a las materias que componen la salubridad general que se encuentran imbricadas en el presente asunto, para finalizar con una exposición de alcances de las normas constitucionales y precedentes respecto al resto de ámbitos competenciales involucrados —como las prohibiciones previstas en el artículo 117.

Salubridad general y precedentes aplicables

42. Las normas constitucionales de las que debemos partir son los artículos 4, tercer párrafo; 16, primero y undécimo párrafo; 40; 41, primer párrafo; 73, fracción XVI; 115, primer párrafo y fracciones II y III, inciso f), y 116, párrafos primero y segundo, y fracción VII, de la Constitución Federal²⁴.

²⁴ Artículo. 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. [...]

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

43. En éstos, en suma, se establece que el pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. En donde el ejercicio de la soberanía se lleva a cabo por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los de los Estados y los municipios, en lo que toca a sus regímenes interiores, de acuerdo

Artículo. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...].

Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad: [...]

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Artículo. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. [...].

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...]

f).- Rastro.

Artículo. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. [...].

con lo establecido en la propia Constitución Federal y las particulares de las entidades federativas.

44. En particular, por lo que hace a la salud, se establece que toda persona tiene el derecho a la protección más alta de la salud; para lo cual se regulará en ley las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y se establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
45. Esta Suprema Corte ha interpretado el alcance de la materia de salubridad general en una multiplicidad de precedentes. En particular, históricamente, en la acción de inconstitucionalidad 119/2008 y en las controversias constitucionales 38/2005, 40/2006, 143/2008, 54/2009 y 63/2009, consideraciones que fueron reiteradas recientemente en la controversia constitucional 22/2021 y en la acción de inconstitucionalidad 48/2021.
46. De estos precedentes, entre otras cuestiones, es posible desprender las siguientes premisas en torno a la materia. En primer lugar, que la legislación general respectiva ha establecido un modelo complejo de distribución de competencias. Tal como se dijo en la citada controversia 54/2009, dada la intención del Poder Constituyente y la evolución de la materia a lo largo de nuestra historia constitucional, en la actualidad existen conforme a la Constitución y la legislación general tres distintas modalidades normativas en materia de salud que forman un todo sistemático.
 - a) La salubridad general que se reserva a la Federación;
 - b) La salubridad general que corresponde, de manera coordinada con la Federación a las entidades federativas; y,
 - c) La salubridad local regida por la legislación que se expida en las entidades federativas, que abarcará la esfera municipal según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.

47. Es decir, existen competencias asignadas a la Federación, competencias que se deben ejercer de manera coordinada entre la Federación y las entidades federales y también existe el ámbito que es específicamente local. Esto se refleja en la determinación competencial establecida en la Ley General de Salud; en particular, en los artículos 3 y 13.
48. En el artículo 3 se establece cuáles son las materias que corresponden a la salubridad general. Por su parte, el artículo 13 es el encargado de concretar la división competencial en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas. En el apartado A de ese precepto se señalan las atribuciones del Ejecutivo Federal, mientras que en el Apartado B se detallan aquéllas que corresponden a las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales; incluyendo la salubridad que es local.²⁵
49. Para lograr lo anterior, el artículo 13, apartado A, fracción I, remite expresamente al diverso 3, a fin de puntualizar qué servicios de salubridad general serán organizados y operados por la Federación, y en el propio Apartado B, fracción I, de ese artículo 13, remitiendo nuevamente al diverso 3, se establecen cuáles otras materias corresponden a los gobiernos de las entidades federativas como autoridades sanitarias y, por lo tanto, serán *organizados, operados, supervisados y evaluados* por ellas.²⁶

²⁵ “Artículo 13. [...] B. [...] IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen”.

²⁶ “Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: [...] II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley, así como respecto de aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con las entidades de su sector; [...] B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables; [...]”

50. En otras palabras, a la Federación le corresponde *organizar y operar*, así como *vigilar*, ciertas materias que componen a la salubridad general; mientras que a las entidades federativas se les asignan otras competencias; en particular, la de “*organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general*” de ciertas materias.
51. Siendo importante resaltar desde este momento que, adicionalmente a esta delimitación de competencias entre la Federación y de las entidades federativas que derivan de las fracciones I de los Apartados A y B, en otras fracciones de esos apartados se reconocen diversas facultades de actuación conjunta con independencia de a quién le corresponde originariamente dicha competencia.
52. Por ejemplo, en el artículo 13, Apartado A, fracciones IV y IX, se señala que a la Federación le corresponde “*promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia*”²⁷, así como ejercer la coordinación y la vigilancia general de la ley. Por su parte, en el artículo 13, apartado B, fracción VI, se prevé que las entidades federativas deben “*vigilar, en la esfera de su competencia*” el cumplimiento de la propia Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables²⁸.
53. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y como segunda premisa relevante para este asunto, debe atenderse específicamente a lo resuelto en las controversias constitucionales 38/3005, 40/2006 y 54/2009 y la acción de inconstitucionalidad 119/2008. En éstos se delimitó la forma de ejercicio de ciertas competencias por parte de la Federación y las entidades federativas, que resultan indispensables para entender la forma de ejercicio de la salubridad general.

²⁷ “Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: [...] A. [...] IV. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia; [...].”

²⁸ “Artículo 13. [...] A. [...] IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y B. [...] VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y (...).”

54. Por un lado, en la controversia 38/2005 como en la 40/2006, se señaló la importancia de que diversos niveles de gobierno atendieran la salubridad general, aunque se reconoció que, en esta materia, los Municipios tienen competencia en función de lo que determinen las entidades federativas en su legislación²⁹, o en los convenios que éstas celebren con los Municipios.³⁰
55. Por otro lado, en la controversia constitucional 54/2009 — en la que se analizó la viabilidad de emitir NOMs en esta materia concurrente³¹ —se sostuvo que el *“concepto de concurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica”*. No es lo mismo el sistema en materia de asentamientos humanos que el de salud. Bajo ese tenor, se señaló que *“la materia de salubridad general establecida en la Constitución y administrada en la Ley General de Salud es una materia en donde se establece una concurrencia operativa, no una concurrencia normativa”*.
56. Esto implicó para este Tribunal Pleno, entre otras cuestiones —como se resaltó recientemente en la controversia constitucional 22/2021— aceptar que de acuerdo a la exposición de motivos que dio origen a la Ley General de Salud, se podía inferir que la intención del legislador era que la salubridad general — independientemente de si se trata de la reservada a la Federación o la coordinada con las entidades— pudiera ser regulada por normas oficiales — NOMs— para que *“el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud”*³². En ese sentido, se concluyó que *“la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para todas aquellas entidades, ya sean federales o locales, pero que integren el Sistema Nacional de Salud”*³³. En consecuencia, ambos apartados del artículo 13 de la

²⁹ Controversia constitucional 38/2005, pág. 69 y 79 y controversia constitucional 40/2006, pág. 53.

³⁰ Controversia constitucional 143/2008, pág. 92.

³¹ De hecho, cabe mencionar que, de las consideraciones, se desprende que se abandonaron expresamente razonamientos contenidos en el penúltimo párrafo del apartado IV del considerando SÉPTIMO, página 147 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, sobre el ámbito de aplicación de las NOMs. Al respecto, cfr. el apartado “III. Aplicabilidad del precedente.” de la controversia constitucional 54/2009, págs. 56 a 62. Además, cfr. apartado “V. Aplicabilidad de la Norma Oficial Mexicana en una materia constitucionalmente concurrente.”, pág. 71

³² *Ibid.* págs. 76-77.

³³ *Ibid.* págs. 78-79.

Ley General de Salud podrían ser regulados técnicamente por normas reglamentarias y oficiales³⁴.

57. Finalmente, en complemento a lo anterior, cabe resaltar las consideraciones de la sentencia dictada en la citada acción 199/2008. En este precedente —que abordó la temática del tabaquismo— se sostuvo que, respecto a las facultades que en salubridad general se asignan en coordinación a las entidades federativas y a la Federación, cuando en la ley se dice que a las entidades federativas les corresponde “organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general” en ciertas materias, ello no excluye una potestad normativa.
58. Para el Tribunal Pleno, “si bien el artículo 13 de la Ley General de Salud no hace referencia a una facultad para legislar en esta materia, pues hace alusión a aspectos administrativos como prevención, orientación, control y vigilancia, debe entenderse que también incluye una atribución para legislar al respecto, porque si la Constitución Federal se refiere a una concurrencia legislativa entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad, no puede reducirse la cuestión a una concurrencia administrativa, en la que autoridades locales apliquen leyes federales. Por el contrario, debe entenderse que los legisladores locales pueden regular el ejercicio de las facultades que la ley general concede a las administraciones locales”.
59. No obstante, se insiste, esto no implica que las entidades federativas puedan legislar en cualquier aspecto de salubridad general, en complemento a la normativa federal; aun cuando se trate de una materia concurrente. El precedente limitó dicha facultad a las materias y facultades que le corresponden a las entidades federativas conforme a la Ley General de Salud. Interpretarlo en otro sentido generaría un conflicto a la propia estructura de concurrencia que marca la Constitución y la legislación general.

³⁴ *Ibid.* pág. 79.

Control sanitario de productos y servicios, prevención de enfermedades,
vigilancia y medidas de seguridad sanitaria

60. Dicho lo anterior, y atendiendo a la concurrencia en la materia, se estima que el acuerdo reclamado guarda relación, al menos, con las siguientes facultades y materias en torno a la salubridad general: el control sanitario de productos y servicios, la prevención y el control de enfermedades transmisibles, medidas de seguridad y la facultad genérica de vigilancia de las disposiciones de la ley. Expondremos por separado cada ámbito.
61. **Control sanitario.** Por lo que hace al control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación, la Ley General de Salud asigna dicha competencia a la Federación, en los siguientes términos:

ARTICULO 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

XXII.- El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;

ARTICULO 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al **Ejecutivo Federal**, por conducto de la Secretaría de Salud:

II.- En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, **XXII**, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley, así como respecto de aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con las entidades de su sector; [...].

62. Tras dicho reconocimiento, la ley general, en su Título Décimo Segundo, desarrolla las características del control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación. En lo que es relevante a este asunto, en los artículos 194 y 215 se señala que el control sanitario es el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y, en su caso, aplicación de

medidas de seguridad y sanciones, que es aplicable a varios aspectos; entre ellos, al “proceso, importación y exportación de alimentos”³⁵.

63. En los artículos 195, 197, 199, 201 y 215, entre otras cosas, se dice que será la Secretaría de Salud la que emitirá las normas oficiales mexicanas a que deba sujetarse el proceso —el conjunto de actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro— y las especificaciones de los productos.
64. Resaltándose que, en esta materia, corresponde a las entidades federativas únicamente la facultad de ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos —artículo 199³⁶. Para lo cual es importante no dejar de lado lo previsto en los artículos 18 y 19 de la ley general³⁷, que establecen que la Secretaría de Salud propondrá

³⁵ Artículo 194.- Para efectos de este título, se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables.

El ejercicio del control sanitario será aplicable al:

I. Proceso, importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración; [...].

Artículo 215.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I.- Alimento: cualquier sustancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición; [...]

³⁶ Artículo 199.- Corresponde a los Gobiernos de las Entidades Federativas ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos y bebidas no alcohólicas y alcohólicas, en estado natural, mezclados, preparados, adicionados o acondicionados, para su consumo dentro o fuera del mismo establecimiento, basándose en las normas oficiales mexicanas que al efecto se emitan.

³⁷ Artículo 18.- Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

La Secretaría de Salud propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren las fracciones I, III, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley.

Artículo 19.- La Federación y los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, aportarán los recursos materiales, humanos y financieros que sean necesarios para la operación de los servicios de salubridad general, que queden comprendidos en los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren.

Los recursos que aporten las partes quedarán expresamente afectos a los fines del acuerdo respectivo y sujetos al régimen legal que les corresponda. La gestión de los mismos quedará a cargo de la estructura administrativa que establezcan, coordinadamente, la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.

la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la participación de éstos en la prestación de, entre otros servicios, los relativos al control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación.

65. Ahora bien, en relación con estas normas, y para efectos de este asunto, este Tribunal Pleno ha señalado que la facultad de control sanitario de productos y servicios engloba la sanidad animal³⁸. En la controversia constitucional 1/2001, se analizó la regularidad constitucional de una resolución de la entonces Comisión Federal de Competencia Económica, en la que se aplicaron diversos preceptos de la Ley Federal de Sanidad Animal de 1993 (vigente en aquella época y que actualmente fue abrogada por la diversa Ley Federal de Sanidad Animal de 2007).

66. Si bien gran parte de la sentencia se ocupa de analizar aspectos relacionados con las facultades de la Comisión de Competencia, —así como la posible violación de los artículos 117 y 118 en materia de comercio interestatal y nacional— en la parte final de la sentencia se sostuvo que el legislador federal sí tenía competencias para legislar en materia de sanidad animal al formar parte de la materia de salubridad general en relación con el control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación³⁹; por lo que se reconoció la validez del entonces artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, que sólo reiteraba el principio constitucional de libre tránsito de mercancías o productos, entre ellos, los animales, sus productos o subproductos, estableciéndose como una excepción, el de obtener el certificado zoosanitario que acredite el cumplimiento de las normas oficiales que expida la ahora Secretaría de Agricultura.

³⁸ Como asunto que no es directamente aplicable pero guarda relación indirecta, debe señalarse que este Tribunal Pleno también ya reconoció la sanidad vegetal como parte del control sanitario de productos y servicios (materia de salubridad general reservada a la Federación); esto, en la acción de inconstitucionalidad 5/2016.

³⁹ Véase, en específico, lo argumentado en las páginas 172 a 175 y 193 y 194 del engrose respectivo.

67. En la misma tónica, en la controversia constitucional 143/2008, el Pleno se ocupó de examinar la regularidad de diversos preceptos de un Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, emitido por dicho ayuntamiento. Para el Estado de Jalisco —actor en esa controversia— se actualizaba la inconstitucionalidad del Reglamento al establecer características y condiciones de salud y calidad sanitaria de carne y cárnicos. A su parecer, de conformidad con la Constitución y la Ley General, era materia de salubridad general exclusiva de la Federación la regulación o expedición de normas relativas a la calidad sanitaria de alimentos, en tanto que la vigilancia sanitaria o de control de cumplimiento de tal normativa era competencia de los Estados y no de los municipios.
68. En la sentencia se consideraron como parcialmente fundados los conceptos de invalidez. Se dijo que a pesar de que los municipios sí cuentan con la facultad para regular el control interno higiénico y sanitario de los establecimientos que prestan el servicio de rastro —al ser parte de la salubridad local reconocida desde el artículo 115 constitucional— la mayor parte del Reglamento cuestionado era inconstitucional; ello, pues abarcaba, —además del rastro— aspectos de inspección sanitaria para todos los establecimiento en cuya operación y funcionamiento se lleve a cabo la comercialización, distribución, almacenamiento, disposición, manipulación, transformación o procesamiento de animales, productos y subproductos de origen animal aptos o no para el consumo o aprovechamiento humano⁴⁰.
69. En concreto, se argumentó que no existían convenios que facultaran al municipio a ejercer funciones de inspección y vigilancia de competencia federal y estatal. En las palabras usadas en ese fallo: *“deriva de lo anterior el reconocimiento del Ayuntamiento del Municipio demandado en torno a la inexistencia de convenios que hubiere celebrado, por una parte, con el Gobierno del Estado de Jalisco a fin de que reconozca al Ayuntamiento como autoridad sanitaria estatal para efectos del cumplimiento de las disposiciones*

⁴⁰ Véase, en específico, lo argumentado en las páginas 126, 143, 144, 145 y 174 a 182 del engrose respectivo.

relacionadas con la inspección sanitaria en el ámbito territorial del Municipio de Guadalajara y, por la otra, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con el objeto de constituir al Ayuntamiento como autoridad federal para el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de inspección y vigilancia en el territorio de Guadalajara”.

70. Es decir, implícitamente se volvió a reconocer la relevancia de la sanidad animal como parte del control sanitario de productos y servicios, explicitándose el rango que puede tener la materia de rastro —como salubridad local— así como la intervención de las entidades federativas en este control sanitario como autoridades únicamente de vigilancia y la relevancia de la existencia de convenios para participar en esta materia.
71. Ahora, en la tónica de lo expuesto en estos precedentes, actualmente podemos apreciar que esta materia de sanidad animal, como parte del control sanitario de productos y servicios, se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Federal de Sanidad Animal vigente, publicada el 25 de julio de 2007.
72. En la legislación orgánica, en el artículo 35, fracción IV, se establece que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social: *“IV.- Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia [...]”.*
73. Por su parte, la Ley de Sanidad Animal⁴¹ establece un entramado complejo de regulación. Entre los aspectos más relevantes para el caso que nos ocupa destaca lo siguiente:

⁴¹ Esta ley cuenta con un extenso Reglamento en materia de sanidad animal, en donde se reglamentan aspectos de trazabilidad animal y movilización. Para nuestros efectos, son relevantes los artículos 107 a 130 y 137 a 148.

- a) Tiene por objeto fijar las bases para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas que afectan a los animales; procurar el bienestar animal; regular las buenas prácticas pecuarias aplicables en la producción primaria; regular los establecimientos, productos y el desarrollo de actividades de sanidad animal y prestación de servicios veterinarios; regular los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos (artículo 1).
- b) Las actividades de sanidad animal tienen por objeto diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de plagas que afecten la salud o vida de los animales, procurar el bienestar animal y establecer buenas prácticas pecuarias en la producción primaria y en los establecimientos TIF (tipo inspección federal) dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de los bienes de origen animal para el consumo humano (artículo 2).
- c) La inspección, verificación y supervisión del debido cumplimiento de las disposiciones aplicables en establecimientos, dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal de competencia municipal, estatal o del Distrito Federal, se realizará a través de la Secretaría o la Secretaría de Salud, de acuerdo a su ámbito de competencia (artículo 2).
- d) La aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Secretaría), cuyas facultades se especifican en la ley (artículos 5 y 6). Entre éstas destacan las de *“prevenir la introducción al país de enfermedades y plagas que afecten a los animales y ejercer el control zoosanitario en el territorio nacional sobre la movilización, importación, exportación, reexportación y tránsito de animales, bienes de origen animal y demás mercancías reguladas”*; así como *“formular, expedir y aplicar las disposiciones de sanidad animal y aplicar las medidas zoosanitarias correspondientes”* y *“certificar, verificar e inspeccionar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella deriven, en el ámbito de su competencia”* (fracciones I, II y III del artículo 6).

- e) Asimismo, la Secretaría tiene facultades para *“promover, coordinar y vigilar, las actividades de sanidad animal y servicios veterinarios en los que deban participar las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales, del Distrito Federal y municipales, órganos de coadyuvancia y particulares vinculados con la materia”*; así como *“celebrar acuerdos y convenios en materia de sanidad animal o de buenas prácticas pecuarias de mercancías reguladas, con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o gobiernos de las entidades federativas, el Distrito Federal y municipios”* (fracciones XXV y XXXI del artículo 6).
- f) Igualmente, la Secretaría será la que tiene la facultad de *“establecer y coordinar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, así como el Sistema de Trazabilidad”* (fracción XLVII del artículo 6); la cual se define en el artículo 4 como *“serie de actividades técnicas y administrativas sistematizadas que permiten registrar los procesos relacionados con el nacimiento, crianza, engorda, reproducción, sacrificio y procesamiento de un animal, los bienes de origen animal, así como de los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos hasta su consumo final, identificando en cada etapa su ubicación espacial y en su caso los factores de riesgo zoonos sanitarios y de contaminación que pueden estar presentes en cada una de las actividades”*.
- g) Por su parte, será la Secretaría la que *“establecerá mediante disposiciones de sanidad animal, las características y especificaciones que deberán observarse para procurar el bienestar que todo propietario o poseedor de animales debe proporcionarles, a fin de que los inmunice contra las enfermedades y plagas transmisibles que los afecten y les proporcione la alimentación, higiene, transporte y albergue y en su caso entrenamiento apropiados conforme a las características de cada especie animal, con el objeto de evitar su estrés y asegurar su vida y su salud”* (artículo 19); además, será la Secretaría la que *“determinará los criterios y requisitos que deberán observarse mediante disposiciones de sanidad animal para el manejo y transporte de animales vivos, para procurar su bienestar, por*

lo que no entrañará maltrato, fatiga, inseguridad, condiciones no higiénicas, bebida o alimento, evitando el traslado de largas distancias sin periodos de descanso” (artículo 23).

h) Por lo que hace a la movilización de animales, en la ley se incluye un capítulo específico (artículos 67 a 77) que parte de la premisa de que corresponde a la Federación a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ejercer de manera exclusiva la atribución de determinar los requisitos zoonosanitarios que deben observar los interesados en movilizar mercancías reguladas en el territorio nacional y que atendiendo a ello las autoridades estatales o municipales no podrán exigir mayores requisitos que los establecidos por dicha Secretaría⁴²; dichos requisitos se resumen en los siguientes términos:

- La Secretaría podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, con la participación, en su caso, de los municipios, con el objeto de coordinar acciones para la vigilancia del cumplimiento de las medidas zoonosanitarias que en materia de movilización de mercancías reguladas determine la Secretaría.

- La movilización de mercancías reguladas en el interior del territorio nacional estará sujeta a la expedición de los certificados zoonosanitarios de movilización expedidos por dicha Secretaría, previo cumplimiento de los requisitos correspondientes (artículo 68).

- La movilización de las mercancías podrán estar sujetas a rastreabilidad origen-destino cuando así lo determine la Secretaría.

- La Secretaría determinará mediante disposiciones de sanidad animal las características, requisitos o especificaciones que deberán reunir los vehículos y la transportación de animales vivos, bienes de origen animal y

⁴² Por ejemplo, el artículo 67 dice textualmente:

Artículo 67.- Corresponde a la Federación por conducto de la Secretaría, ejercer de manera exclusiva la atribución de determinar los requisitos zoonosanitarios que deben observar los interesados en movilizar mercancías reguladas en el territorio nacional, por lo que las autoridades estatales o municipales no podrán exigir mayores requisitos que los establecidos por la propia Secretaría.

La Secretaría podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, con la participación, en su caso, de los municipios, con el objeto de coordinar acciones para la vigilancia del cumplimiento de las medidas zoonosanitarias que en materia de movilización de mercancías reguladas determine la Secretaría.

productos para uso o consumo animal, cuando impliquen un riesgo zoonosario o de contaminación de los bienes de origen animal.

- La Secretaría difundirá los puntos de verificación e inspección zoonosaria y que la inspección de la documentación correspondiente se realizará en forma física o electrónica (artículo 71).

- La Secretaría será la autoridad facultada para autorizar o cancelar la operación de los puntos de verificación e inspección zoonosaria y que la movilización de las mercancías reguladas se llevará a cabo únicamente en los puntos autorizados por la Secretaría (artículo 72).

- Que la Secretaría previo análisis, podrá autorizar la movilización en todo el territorio nacional de bienes de origen animal de las distintas especies que se procesen en establecimientos Tipo Inspección Federal, con certificados zoonosarios de movilización, siempre y cuando la materia prima no tenga restricción para la movilización y cuenten con un sistema de trazabilidad.

- i) La ley también contempla un capítulo específico sobre la trazabilidad de animales (artículos 84 a 90); en los que, entre otras cuestiones, se mandata que será la Secretaría la que establecerá las bases para la implementación de los sistemas de trazabilidad de animales, los que garantizarán su rastreo; así como que ese sistema de trazabilidad de animales y bienes de origen animal, deberá definir el origen, procedencia, destino, lote, fecha de producción o fecha de sacrificio, fecha de empaque, proceso o elaboración, caducidad o fecha de consumo preferente e identificación individual o en grupo de acuerdo a la especie de los animales vivos en específico.

74. Esta regulación legal, por lo que hace a la sanidad animal, se complementa con lo dispuesto en la norma oficial mexicana NOM-001-SAG/GAN-2015, Sistema Nacional de Identificación Animal para Bovinos y Colmenas, publicada el 29 de mayo de 2015. En dicha norma se prevé fundamentalmente lo siguiente:

- i. Su objeto es establecer las *“características, especificaciones, procedimientos, actividades y criterios para la identificación individual,*

- permanente e irrepitable de los bovinos y colmenas, a efecto de fortalecer el control sanitario, asegurar la rastreabilidad, trazabilidad y apoyar el combate contra el abigeato de bovinos y colmenas” (1.1.).*
- ii. La vigilancia y aplicación de la NOM corresponde a la Secretaría de Agricultura, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y circunscripciones territoriales, de conformidad con los acuerdos de coordinación respectivos (1.1.).
 - iii. Es de observancia obligatoria *“para todos los propietarios o poseedores, exportadores e importadores de bovinos y colmenas; incluyendo a criadores, desarrolladores, introductores, engordadores, comercializadores, acopiadores, establecimientos de sacrificio, estaciones cuarentenarias y puntos de verificación zoosanitaria” (1.3).*
 - iv. Se establece que todos los ganaderos deberán identificar a sus animales bovinos a través de los servicios de una persona autorizada (TIA) por el Sistema Nacional de Identificación Animal para Bovinos y Colmenas (SINIDA); que actualmente y para lo que hace al ganado en general se le denomina Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA).
 - v. El SINIDA, que es propiedad del Estado Mexicano, establecerá la identificación animal individual de carácter permanente e irrepitable de los animales regulados por la NOM, a fin de fortalecer el control sanitario, trazabilidad, movilización, desalentar el abigeato y el contrabando, etcétera. La identificación de los bovinos se realizará con la asignación de un número oficial de identificación basado en una secuencia alfanumérica, que asegura no ser reutilizado en al menos 20 años (5.1. y 5.7.).
 - vi. Para lograr lo anterior, se coloca en cada bovino un dispositivo de identificación, aplicado en par. Para los bovinos, se compone de un arete tipo bandera y uno de disco. El arete de bandera se coloca en la oreja izquierda del animal y éste detenta un código de barras y un número alfanumérico, que entre otros aspectos refleja el país de origen del animal, la entidad federativa de origen del animal y el número de identificación individual del animal. El arete de disco se coloca en la oreja derecha, que también contiene impreso el carácter alfanumérico y a éste se puede

agregar un dispositivo de radiofrecuencia para la localización del animal (6.1., 6.2. y 6.3.).

75. **Prevención y control de enfermedades transmisibles.** En complemento al control sanitario de productos y servicios, en el caso que nos ocupa también guarda relevancia la materia que se refiere a la prevención y control de enfermedades transmisibles. Ésta se encuentra regulada de la manera siguiente:

ARTICULO 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general: [...]

XV.- La prevención y el control de enfermedades transmisibles;

ARTICULO 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: [...]

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

76. De estos preceptos se desprende que la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de servicios de salubridad general que se refieran a la prevención y control de enfermedades transmisibles corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales. Es decir, es una facultad que ejercen en coordinación la Federación y las entidades, pero cuya organización, operación, supervisión y evaluación se asigna a las entidades federativas.
77. Recientemente, en la controversia constitucional 22/2021 y en la acción de inconstitucionalidad 48/2021, se establecieron las siguientes particularidades de esta materia:
- i. Las entidades tienen competencia para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud que se relacionen con

dichas enfermedades. Como ha reconocido este Alto Tribunal (en particular en la acción de inconstitucionalidad 119/2008) la referencia a estos aspectos administrativos implica una potestad legislativa, con el fin de respetar el mandato de concurrencia constitucional y para poder otorgar a las autoridades sanitarias locales un marco referencial de actuación.

- ii. Tanto la Federación como las entidades pueden realizar actividades relacionadas con la prevención y control de las enfermedades transmisibles y vigilancia epidemiológica.
- iii. Existen obligaciones de actuación coordinada entre ambos órdenes de gobierno, que se desprenden por la prescripción de llevar a cabo de manera conjunta los programas de control y erradicación, así como las actividades de investigación.
- iv. Finalmente, hay aspectos de la materia de prevención y control de enfermedades transmisibles que son exclusivos de la Federación, como la facultad de emitir NOMs y decidir cuándo una enfermedad transmisible ha adquirido características epidémicas graves.

78. De igual manera, en estos precedentes, se sostuvo que esta asignación competencial debe interpretarse en conjunto con el resto de la legislación que aborda este ámbito de salubridad, que se encuentran en el Título Octavo de la ley. En particular, en el artículo 134 se dice que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de ciertas enfermedades. Algunas de éstas pueden ser transmitidas por animales bovinos como: la rabia, la brucelosis, la tuberculosis, fiebre transmitida por piojos, etcétera.

79. En el artículo 135⁴³ se establece la facultad de coordinación de la Secretaría con las entidades federativas para el control o erradicación de enfermedades

⁴³ ARTICULO 135.- La Secretaría de Salud elaborará y llevará a cabo, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, programas o campañas temporales o permanentes, para el control o erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República.

transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República. En el artículo 141⁴⁴ se detalla que la Secretaría tiene la facultad para coordinar sus actividades con las entidades federativas en torno a la investigación, prevención y control de enfermedades transmisibles.

80. Por lo que hace a la especificación expresa sobre animales —no enfermedades— en el artículo 155⁴⁵ se dice que la Secretaría de Salud será la que determinará la forma de disponer de productos o cadáveres de animales cuando constituyan un riesgo de transmisión de enfermedades al ser humano. Mientras que en el artículo 156 se señala que se considerará peligroso para la salubridad general la tenencia de animales de cualquier tipo cuando sea fuente de infección de zoonosis, huésped intermediario de una enfermedad transmisible al ser humano o vehículo de enfermedad transmisible al ser humano a través de sus productos.

81. Además, en el artículo 157 se *“prohíbe la introducción o el transporte por el territorio nacional de animales que padezcan una enfermedad transmisible al ser humano, de cadáveres de aquéllos, así como el comercio con sus productos. Asimismo, se prohíbe la introducción o el transporte de animales que provengan de áreas que la autoridad sanitaria considere infectadas”*.

82. **Medidas de seguridad.** En adición a lo ya expuesto, una diversa facultad que debe valorarse para este caso es la que abarca *la* toma de medidas de seguridad. Ésta no se trata de una materia en específico o autónoma de la salubridad general, sino que es una facultad que se relaciona con muchas de las materias y facultades previstas en la propia ley; incluso, y por ejemplo, parte

⁴⁴ Artículo 141.- La Secretaría de Salud coordinará sus actividades con otras dependencias y entidades públicas y con los gobiernos de las entidades federativas, para la investigación, prevención y control de las enfermedades transmisibles.

⁴⁵ Artículo 155.- La Secretaría de Salud determinará la forma de disponer de los productos, subproductos, desechos y cadáveres de animales, cuando constituyan un riesgo de transmisión de enfermedades al ser humano o produzcan contaminación del ambiente con riesgo para la salud.

Artículo 156.- Se considera peligroso para la salubridad general de la República la tenencia, uso o aprovechamiento de animales de cualquier tipo, cuando sean:

I.- Fuente de infección, en el caso de zoonosis;

II.- Huésped intermediario de vehículos que puedan contribuir a la diseminación de enfermedades transmisibles al ser humano, y

III.- Vehículo de enfermedades transmisibles al ser humano, a través de sus productos.

del control sanitario radica en la posibilidad de adoptar medidas de seguridad para su protección.

83. En ese tenor, la Ley General contempla un capítulo específico —que forma parte del Título Décimo Octavo de la legislación— en el que se detallan ciertas especificaciones y reglas comunes para las medidas de seguridad. En lo que nos es significativo para este caso, en los artículos 402 a 404⁴⁶ y 409 y 410⁴⁷, se dice que las medidas de seguridad se dictarán por la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de la ley de más disposiciones aplicables.
84. Asimismo, se señala que son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias; explicitándose como alguna de esas medidas de seguridad la destrucción o control de insectos u otra fauna

⁴⁶ Artículo 402.- Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren.

Artículo 403.- Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La participación de los municipios y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

Artículo 404.- Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

I.- El aislamiento;

II.- La cuarentena;

III.- La observación personal;

IV.- La vacunación de personas;

V.- La vacunación de animales;

VI.- La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;

VII.- La suspensión de trabajos o servicios;

VIII.- La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud;

IX.- La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud;

X.- El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o substancias;

XI.- La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio;

XII.- La prohibición de actos de uso, y

XIII.- Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.

Son de inmediata ejecución las medidas de seguridad señaladas en el presente artículo.

⁴⁷ Artículo 409.- Las autoridades sanitarias competentes podrán ordenar o proceder a la vacunación de animales que puedan constituirse en transmisores de enfermedades al ser humano o que pongan en riesgo su salud, en coordinación, en su caso, con las dependencias encargadas de la sanidad animal.

Artículo 410.- Las autoridades sanitarias competentes ejecutarán las medidas necesarias para la destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva, cuando éstos constituyan un peligro grave para la salud de las personas.

En todo caso, se dará a las dependencias encargadas de la sanidad animal la intervención que corresponda.

transmisora y nociva, el aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias, la suspensión de trabajos y servicios y la vacunación de animales.

85. **Vigilancia.** Adicionalmente, como ya se expuso, la Ley General prevé la facultad de vigilancia en el cumplimiento de la misma. En el artículo 13, Apartado A, fracción IX, se asigna a la Federación la facultad de “*ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general*”. Mientras que, a las entidades federativas, en el apartado B, fracción VI, del mismo artículo 13, se establece que les corresponde “*vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables*”. La vigilancia es genérica para la Federación y para las entidades federativas corresponde al de su ámbito de competencias.

Otras competencias relevantes

86. Finalmente, en adición a lo dicho sobre salubridad general, para resolver el caso también debe aludirse a lo previsto en la Constitución Federal sobre el comercio y las prohibiciones a las entidades federativas.
87. Por un lado, el artículo 73, fracciones IX y X, de la Constitución Federal, es claro al establecer que la Federación tiene competencias “*para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones*”. Por otro lado, esta facultad guarda relación con, al menos, lo previsto en las fracciones IV, V y VI del artículo 117 constitucional —que son prohibiciones absolutas para las entidades federativas— así como con el artículo 131, párrafo primero, constitucional⁴⁸.

⁴⁸ Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad: [...]

IX.- Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. [...].

Artículo. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: [...].

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

88. De estas normas se desprende que la regulación del comercio es una facultad federal. Por su parte, los Estados tienen prohibido de manera absoluta gravar el tránsito de personas o bienes en el interior de la República; sean estos impuestos, derechos o cualquier otro gravamen que implique justamente la afectación en ese libre tránsito. Tampoco pueden, ni directa ni indirectamente, gravar o prohibir la entrada a su territorio estatal, ni la salida del mismo, de ninguna mercancía de origen nacional o extranjero.
89. Guarda especial atención lo expuesto en las citadas fracciones del artículo 117 constitucional. Éstas no han sido modificadas desde su inclusión original en la Constitución de 1917. Su razonabilidad es eminentemente histórica y tiene sus antecedentes en la Constitución de 1857 —originalmente, en el artículo 124, y después en las reformas de 1886 y 1896.
90. En particular, cabe detenernos en lo previsto en la fracción V del artículo 117 constitucional; la cual tiene dos ámbitos de aplicación diferenciados. Uno, alude a un impedimento absoluto para las entidades federativas de imponer, directa o indirectamente, cualquier tipo de contribución a la entrada y salida de su ámbito territorial de mercancías, sean nacionales o extranjeras. Y dos, de manera concomitante, no sólo contempla una prohibición fiscal, sino establece explícitamente que las entidades federativas no pueden “prohibir”, ni directa ni indirectamente, la entrada o salida de su territorio de cualquier mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. [...]

Artículo. 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

91. Es decir, a diferencia de las fracciones IV y VI del artículo 117 y el artículo 131, la fracción V no se limita a un alcance fiscal o comercial. Explícitamente alude a que no es posible “prohibir” la entrada o salida de mercancías, sin que ello se limite a normas tributarias o comerciales. Lo que busca la norma constitucional es evitar que las entidades federativas, por cualquier tipo de restricción normativa, directa o indirectamente, impidan la entrada o salida de una mercancía de su territorio estatal, por el mero hecho de pasar de un territorio a otro. Si no fuera así, y la pretensión fuera únicamente de régimen fiscal, no hubiera tenido sentido que el Poder Constituyente originario hubiere incluido la palabra “*prohibir*”, pues hubiera bastado la referencia a la prohibición de “gravar”.
92. Ahora, en relación con todos estos artículos, esta Suprema Corte cuenta con varios precedentes históricos; sin embargo, nos enfocaremos en un par de ellos, al ser donde explícitamente hemos abordado problemáticas relacionados con la circulación de animales en el territorio nacional.
93. El primer precedente relevante es la citada controversia constitucional 1/2001. Como apuntamos, ese asunto tuvo como materia una resolución de la Comisión Federal de Competencia y la entonces vigente Ley Federal de Sanidad Animal. El Pleno llegó a una conclusión positiva, declarando la invalidez de los artículos 14 y 15 de la referida ley, pues si bien los Estados se encuentran impedidos para prohibir o grabar la entrada o salida de su territorio de mercancías, ello no le daba facultades a la Federación de instituir un medio de control constitucional a través de una ley secundaria. En estos artículos se permitía a la Comisión declarar la invalidez de los actos de las autoridades federales que violaran la fracción V del artículo 117 constitucional.
94. Si bien la conclusión no es relevante por sí misma para nuestro caso, sí lo son un par de consideraciones. En la sentencia —páginas 138, 148 y 149— se lee que la fracción V del artículo 117 constitucional debe entenderse en correlación con el resto de la Constitución, pues lo que busca es asegurar la rectoría del desarrollo económico nacional y desalentar las conductas históricas —previas

a la Constitución de 1917— que impedían la libre circulación de personas y bienes dentro del territorio nacional.

95. Por su parte, el segundo precedente relevante es la ya referida controversia constitucional 63/2009⁴⁹. Aquí, el Poder Ejecutivo de la Federación demandó la invalidez de un Decreto del Estado de Colima “*que contiene las disposiciones que deberán acatar los productores e introductores para la movilización de ganado porcino, carne en canal o procesado*” en dicha entidad federativa. El Pleno declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de dicho decreto, pues resultaba violatorio de las fracciones IX y X del artículo 73 de la Constitución Federal⁵⁰.
96. A decir del Pleno, las obligaciones impuestas en el Decreto tendieron a impedir la libre movilización e introducción del ganado porcino al territorio del Estado, al condicionar su entrada al cumplimiento de los diversos requisitos contenidos en tal Decreto, consistentes, entre otros: en obtener constancia de registro foliado y credencial que acredite al interesado como persona dedicada a la actividad porcícola, exhibir tal documento en cada ocasión que solicite el permiso de internación de ganado o producto al Estado de Colima; someter el ganado a los procesos de inspección sanitaria a través de los puntos de verificación interna fitozoosanitaria del Estado; obtener al efecto la constancia correspondiente y en aquellos casos en que únicamente se utilice al Estado de Colima como vía de tránsito, para trasladar el ganado porcino a algún otro Estado de la República Mexicana, se deberá cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas en la materia, flejar de origen el transporte y permitir que tales requisitos sean supervisados en los puntos de inspección y verificación interna

⁴⁹ Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, en el sentido de que el decreto impugnado únicamente viola la esfera federal en materia de salubridad general, Zaldívar Lelo de Larrea con las salvedades expresadas por el señor Ministro Cossío Díaz y en contra de las consideraciones que involucran problemas de comercio, Pardo Rebolledo con las salvedades expresadas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández votaron en contra.

⁵⁰ En sus votos, los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Silva Meza sostuvieron que la razón primigenia de inconstitucionalidad era una violación a la salubridad general, ya que el control animal es una facultad que le corresponde en única instancia a la Federación al formar parte del control sanitario de productos y servicios.

fitozoosanitarios de la Entidad, supervisándose al efecto el traslado de la mercancía, procurando que la vía de tránsito a otra entidad sea la más cercana a su destino final y ajustarse al horario previamente establecido en el Decreto.

97. Incluso, en la sentencia se destacó explícitamente que la entonces Ley Federal de Sanidad Animal ya establecía que es a la autoridad Federal a la única que le corresponde, de manera exclusiva, la de determinar los requisitos zoosanitarios que deben observar los interesados en movilizar mercancías reguladas en el territorio nacional.
98. En suma, del parámetro de regularidad constitucional y de la línea jurisprudencial descrita se desprenden las siguientes conclusiones: la Federación conserva la competencia exclusiva sobre el control sanitario de productos y servicios, incluida la sanidad animal, la trazabilidad, los requisitos de movilización, los puntos de verificación y las medidas zoosanitarias; las entidades federativas solo pueden vigilar, coadyuvar u operar servicios en los términos estrictos que fijen la Ley General de Salud, la Ley Federal de Sanidad Animal y los convenios de coordinación; y la prevención y control de enfermedades transmisibles constituye el único ámbito con contenido normativo local, limitado a organizar y operar servicios, nunca a establecer requisitos de movilidad o sistemas de control. A ello se suma la prohibición absoluta del artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, que impide a los estados imponer restricciones directas o indirectas a la entrada o salida de mercancías.

VIII.2. Análisis del acuerdo impugnado

99. Expuesto todo lo anterior, pasamos al análisis del acuerdo impugnado, mismo que se transcribe para su sencilla identificación:

ACUERDO 156/2024

PRIMERO. Se ordena reforzar los puntos de verificación e inspección de ganado, así como de sus productos y subproductos, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural, con el objeto de verificar

la legal procedencia y el cumplimiento de las disposiciones sanitarias en toda movilización de ganado en el territorio del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO. La Secretaría de Desarrollo Rural designará los puntos en los que se deben establecer las acciones y medidas de revisión más exhaustivas y comisionará a los inspectores de ganadería que sean necesarios para tal efecto.

En los puntos de verificación e inspección de ganado existirá representación del Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria y de la misma Secretaría de Desarrollo Rural realizando las inspecciones y supervisiones apegadas al protocolo de la Comisión México-Estados Unidos para la Prevención de la Fiebre Aftosa y otras Enfermedades Exóticas de los Animales (CPA).

La Secretaría de Desarrollo Rural, de ser necesario, se auxiliará de la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, Estatal y Federal que cuenten con atribuciones en materia sanitaria, para la operación de los puntos de verificación e inspección de ganado.

TERCERO. Las personas que realicen movilizaciones de ganado, así como de productos y subproductos, estarán obligados a someterse a la revisión de los mismos y presentar la documentación respectiva ante las autoridades estatales que lo requieran.

CUARTO. Para llevar a cabo la introducción o salida del territorio estatal de ganado, de sus productos o subproductos, deberá contarse con la autorización que previamente expida la Secretaría de Desarrollo Rural; además, la movilización deberá ampararse con el pase de ganado emitido por la misma dependencia y con la documentación sanitaria correspondiente.

QUINTO. Para llevar a cabo la internación de ganado al territorio estatal, la persona titular de las autorizaciones deberá cumplir en el punto de entrada correspondiente ante el inspector de ganadería, con los siguientes requisitos:

- I. Exhibir la autorización otorgada por la Secretaría de Desarrollo Rural;
- II. Acreditar que el ganado que se pretende introducir al estado es del tipo referido en la autorización;
- III. Presentar la documentación zoonosanitaria, de propiedad y de movilización del lugar de origen;
- IV. Someter a los animales a los tratamientos veterinarios conducentes; y

V. En general, acreditar el cumplimiento de todas las condiciones establecidas por la Secretaría de Desarrollo Rural en la autorización respectiva.

SEXTO. Las internaciones de ganado, para los efectos de la disposición anterior, solo podrán realizarse por las estaciones, puntos de inspección y baños de inmersión que determine la Secretaría de Desarrollo Rural.

SÉPTIMO. El ganado, sus productos y subproductos que se introduzcan al estado sin contar con la autorización correspondiente o contando con una que haya sido alterada, será inmovilizado, se aplicarán las medidas sanitarias que en su caso se requieran, y se sancionará en los términos de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua y demás disposiciones legales aplicables.

OCTAVO. Se procederá al aseguramiento o retorno a su origen de todo aquel ganado introducido al estado de manera ilegal, de aquél que se presuma enfermo, o con infestaciones, cuando se ponga en riesgo la sanidad de la actividad ganadera de la región y del estado, o bien, cuando se atente a la salud pública, para lo cual se observará el cumplimiento de la Ley de Ganadería para el Estado de Chihuahua y demás disposiciones legales aplicables.

NOVENO. Los organismos auxiliares y las personas relacionadas con las actividades pecuarias en el estado, deberán dar aviso a la Secretaría de Desarrollo Rural de la existencia o presunción de acciones y prácticas que atenten contra la ganadería.

La Secretaría de Desarrollo Rural establecerá las medidas necesarias para recibir y atender tales avisos.

DÉCIMO. Las violaciones a las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo serán sancionadas administrativamente por la Secretaría de Desarrollo Rural en términos de lo previsto por la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua.

100. Como podemos observar, el Acuerdo 156/2024 configura un esquema integral de actuación estatal en materia de movilización de ganado, productos y subproductos pecuarios. Para ello, ordena reforzar los puntos de verificación e inspección existentes y faculta a la Secretaría de Desarrollo Rural para designar los lugares en que deberán realizarse revisiones más exhaustivas, así como para comisionar inspectores y coordinarse con organismos auxiliares y autoridades de los tres órdenes de gobierno. El acuerdo dispone que toda movilización de ganado dentro del territorio estatal debe someterse a revisión obligatoria y estar acompañada de documentación sanitaria, de propiedad y de procedencia, exigida directamente por la autoridad local.

101. Asimismo, el acuerdo establece requisitos específicos para la introducción, salida e internación de ganado al territorio del estado, incluyendo la necesidad de contar con una autorización estatal previa, un pase de ganado expedido por la Secretaría de Desarrollo Rural, la acreditación del tipo de ganado autorizado, el sometimiento a tratamientos veterinarios y el cumplimiento de todas las condiciones que determine la autoridad local. También fija que las internaciones solo pueden realizarse por estaciones o puntos determinados por la Secretaría estatal. Finalmente, prevé medidas de aseguramiento, inmovilización o retorno del ganado, así como sanciones administrativas aplicables cuando no se cumplan los requisitos fijados por el propio acuerdo.
102. Como ya lo adelantamos, este Tribunal Pleno considera que son esencialmente fundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Poder Ejecutivo Federal. Del análisis integral del acuerdo impugnado advertimos que constituye un sistema normativo único e indivisible: todas sus disposiciones — autorizaciones, requisitos, puntos de verificación, medidas de aseguramiento y sanciones— operan de manera coordinada para instaurar un régimen estatal de control de la movilización de ganado. En consecuencia, su estudio no puede fraccionarse sin alterar ese diseño, por lo que lo procedente es declarar su invalidez en su conjunto.
103. En suma, esta Corte estima que el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua invadió la esfera de competencias que la Constitución asigna de manera exclusiva a la Federación en materia de salubridad general —particularmente en lo relativo al control sanitario de productos y servicios— con lo cual transgredió los artículos 4º, tercer párrafo, 73, fracción XVI, y 117, fracción V, de la Constitución Federal. Así, advertimos que el acuerdo impugnado no está encaminado a vigilar el sistema federal, sino a sustituirlo por un régimen completo de control zoosanitario local.
104. Ello obedece a que la normativa impugnada no se limitó a ejercer funciones de vigilancia, ni a coordinarse con la Federación, ni a organizar u operar servicios

en materia de prevención y control de enfermedades transmisibles —único ámbito en el que el Estado tiene margen regulatorio. Por el contrario, las disposiciones impugnadas establecen un modelo integral de verificación, movilidad, autorización, aseguramiento y sanción aplicable al ganado. Ese modelo es ajeno al ámbito local y, además, impone restricciones indirectas a la entrada y salida de mercancías en el territorio estatal, lo cual activa la prohibición absoluta prevista en el artículo 117, fracción V, de la Constitución.

105. El control sanitario de productos y servicios —incluida la sanidad animal, la trazabilidad, la movilización y las medidas zoonosanitarias— es una facultad reservada a la Federación. Las entidades pueden vigilar, coadyuvar o ejecutar operativamente esas medidas, siempre dentro de las condiciones y límites establecidos por la legislación federal y por los convenios de coordinación. Sin embargo, la única materia que podría dar margen normativo al Estado es la prevención y control de enfermedades transmisibles; y aun ahí, su competencia se circunscribe a organizar y operar servicios —no a regular requisitos, autorizaciones o puntos de verificación. El acuerdo impugnado no se ubica en esa esfera.

106. La complejidad del sistema normativo cuestionado exige atender a su contenido material, no únicamente a la forma de sus disposiciones. El acuerdo articula requisitos previos de ingreso o salida, puntos de revisión definidos por la autoridad estatal, obligaciones documentales y medidas coercitivas. Todo ello revela una pretensión regulatoria incompatible con el marco competencial local y con el modelo federal de control sanitario.

107. El objeto del acuerdo es explícito: regular las formas y procedimientos de movilización del ganado, productos y subproductos pecuarios dentro del territorio estatal, así como diversos aspectos asociados a su sanidad, protección, comercialización y aprovechamiento. Esto supone organizar y operar un régimen de control zoonosanitario —atribución que, conforme al parámetro previamente expuesto, corresponde exclusivamente a la Federación.

108. Además, el acuerdo establece como obligatoria la inspección del ganado en puntos determinados por la Secretaría estatal, con la finalidad de verificar tanto su sanidad como la legalidad de su procedencia. La omisión de presentar la documentación estatal requerida genera detenciones y otras medidas restrictivas. Estas características corresponden a un sistema de control sanitario, no a una función de vigilancia local.
109. En suma, el acuerdo impugnado implementa un modelo completo de regulación de la movilidad de animales —puntos de verificación estatales, requisitos estatales de internación y salida, documentación estatal obligatoria, medidas estatales de aseguramiento y sanciones locales—. Tal modelo excede, desde su diseño, cualquier competencia local.
110. Este Tribunal Pleno concluye que sí existe la violación competencial señalada. No es constitucionalmente admisible que una entidad federativa establezca o instaure puntos de verificación propios. La Ley Federal de Sanidad Animal — artículos 71 y 72— establece con claridad que la Federación es la única autoridad facultada para autorizar, operar o cancelar puntos de verificación e inspección zoosanitaria. Cualquier punto estatal resulta incompatible con ese marco.
111. Aunado a lo anterior, conviene destacar que el artículo 67 de la Ley Federal de Sanidad Animal establece de manera expresa que únicamente la autoridad federal puede determinar los requisitos zoosanitarios aplicables a la movilización de animales y que, en consecuencia, las autoridades estatales o municipales no pueden exigir requisitos distintos o adicionales a los previstos en ese ordenamiento. Esta prohibición legal confirma que cualquier esquema local que imponga autorizaciones previas, condiciones documentales, tratamientos veterinarios o controles propios —como lo hace el Acuerdo 156/2024— excede de inmediato el marco competencial permitido y constituye una regulación paralela incompatible con el diseño federal.

112. El Acuerdo 156/2024 impone, en efecto, requisitos adicionales de esa naturaleza. Exige a toda persona que pretenda introducir o sacar ganado del territorio estatal contar con una autorización previa emitida por la Secretaría de Desarrollo Rural; presentar un pase de ganado expedido por la misma autoridad; acreditar la documentación zoonosanitaria, de propiedad y de procedencia determinadas por el Estado; someter a los animales a los tratamientos veterinarios que imponga la autoridad estatal; y cumplir con todas las condiciones que dicha Secretaría establezca en cada autorización. Incluso restringe la entrada al estado exclusivamente a los puntos determinados por esa autoridad local. Estos requisitos —todos de creación estatal— constituyen condiciones adicionales y ajenas al régimen federal, lo que refuerza que el acuerdo desborda el marco constitucional y legal aplicable.
113. La regulación federal en esta materia es particularmente estricta porque los puntos de verificación forman parte de un sistema nacional único —trazabilidad, medidas zoonosanitarias, campañas, certificación, requisitos de transporte, vigilancia epidemiológica. Permitir que cada entidad cree puntos propios fracturaría ese sistema, de ahí que la ley federal reserve esas decisiones a la autoridad federal.
114. Aun cuando, de manera abstracta, podría pensarse que un punto estatal se relaciona con la prevención de enfermedades transmisibles, ello no basta para convalidarlo. La prevención de enfermedades autoriza a las entidades a organizar u operar servicios de salud —no a crear requisitos de seguridad zoonosanitaria, autorizar o prohibir la movilización de animales, ni definir puntos obligatorios de inspección. El vínculo invocado por el Estado es insuficiente y, en realidad, desconoce la distribución constitucional de competencias.
115. En efecto, el acuerdo no está orientado a proteger a la población frente a enfermedades transmisibles. Su estructura —autorizaciones previas, pases estatales, requisitos documentales, inspecciones obligatorias, tratamientos veterinarios, aseguramientos y retornos— revela que su finalidad es regular la

identificación del ganado y su movilidad, facultad que corresponde en exclusiva a la Federación.

116. Nada de lo anterior se modifica por la existencia del convenio de coordinación de 5 de diciembre de 2019. Dicho convenio habilita al Estado para coadyuvar y vigilar el cumplimiento de la normativa federal —no para sustituirla. La vigilancia estatal se ejerce siguiendo la normativa federal, no mediante la creación de una propia. Si se requiere convenio es, precisamente, porque la facultad originaria es federal. Por ello, el acuerdo impugnado rebasa por completo las atribuciones que un convenio de coordinación puede desplazar o extender.

117. En consecuencia, dado que todas las disposiciones del acuerdo impugnado forman un entramado normativo único —sustentado en autorizaciones estatales, requisitos documentales propios, puntos de verificación locales, medidas de aseguramiento y un régimen sancionatorio propio— este Tribunal Pleno concluye que ninguna de ellas puede aislarse ni conservarse sin reproducir la invasión competencial previamente identificada. El diseño del acuerdo no deja espacios autónomos que pudieran reconducirse al ámbito local —la única competencia potencialmente ejercitable por la entidad, relativa a la organización y operación de servicios de prevención y control de enfermedades transmisibles, nunca fue regulada. Por el contrario, todas las cláusulas se insertan en un sistema de control sanitario que corresponde de manera exclusiva a la Federación y que, además, genera restricciones indirectas a la entrada y salida de mercancías prohibidas por el artículo 117, fracción V, constitucional. Por ello, la invalidez debe ser total, dado que el acuerdo no admite depuración sin alterar la distribución constitucional de competencias.

IX. EFECTOS

118. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos

elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos. En consecuencia, se toman las siguientes determinaciones a la luz de las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores.

119. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del acuerdo 156/2024, de la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, por el cual ordena reforzar los puntos de verificación e inspección de ganado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural, publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024.
120. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

X. DECISIÓN

121. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo 156/2024, emitido por la Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua, publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, el 16 de noviembre de 2024. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos en el ámbito de su competencia a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, en términos de esta sentencia.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, como en Derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA