

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 143/2008, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y Voto Particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 143/2008

ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO

PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

SECRETARIA: LIC. LOURDES FERRER MAC-GREGOR POISOT

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a los días nueve de febrero y diez de abril de dos mil doce.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Organó demandado y norma impugnada. Por escrito presentado en la oficina de Correos de Guadalajara, Jalisco el veinticinco de septiembre de dos mil ocho y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día treinta siguiente, Emilio González Márquez, como titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en la que señaló como órgano demandado y norma impugnada los siguientes:

“II. LA ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y SU DOMICILIO: Recae ese carácter en el Ayuntamiento del Municipio de Guadalajara, con domicilio en la Avenida Hidalgo # 400, Colonia Centro, C.P. 44100 en la ciudad de Guadalajara, Jalisco... --- IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASI COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIEREN PUBLICADO: Los artículos 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, fracciones I, II, III, 12, 15, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 37 y 40 del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara con fecha del día 14 de agosto de 2008.”

SEGUNDO. Antecedentes. En la demanda se narraron como antecedentes los siguientes:

“I. Desde el año de 1887, se determinó la existencia de una autoridad sanitaria federal, que fuese ejecutiva y que recayera en el Consejo de Salubridad General. En 1891 se emitió el primer Código Sanitario del país, que es antecedente de nuestra actual Ley General de Salud.--- II. El adecuado deslinde entre las atribuciones de la Federación y de los Estados (jamás de los Municipios) se bosquejó desde el primer Código Sanitario de 1891, que estableció como su finalidad: ‘Conservar la salud, prolongar la vida y mejorar la condición física de la especie humana; he aquí los objetos que debe tener por mira la higiene.’ --- III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917, claramente determinó en su texto original la existencia de una autoridad normativa, el Consejo de Salubridad General y una ejecutiva que recayó en el Departamento de Salubridad:--- ‘Artículo 73.’ (Se transcribe). --- IV. En diciembre de 1937 se fundó la Secretaría de Asistencia Pública; en 1943 se decretó la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad, para que surgiera a la vida jurídica la nueva Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).--- V. El control sanitario de carne y cárnicos siempre ha sido una atribución federal, desde la expedición del Reglamento de carnes propias para el consumo, preparados que de ellas se deriven y establecimientos relacionados con los mismos productos, del 30 de marzo de 1927, que claramente dispuso en su numeral 1 la competencia de aplicación del Departamento de Salubridad.--- VI. La vigilancia del cumplimiento de la normativa de salud en materia de carne, cárnicos y en general alimentos y bebidas, siempre ha sido de competencia federal, desde el Reglamento de Policía Sanitaria de 11 de mayo de 1950.--- VII. Esta separación de competencias, acorde al artículo 124 constitucional se mantuvo en los

Códigos Sanitarios de 1935, el de 1949, el de 1955 y el de 1973.--- VIII. Durante la Administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se reformó el artículo 4º constitucional para reconocer como una garantía individual el derecho a la protección de la salud; paralelamente se expidió una Nueva Ley General de Salud que estableciera las bases de este Derecho Fundamental.--- La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, estableció literalmente: (Se transcribe). --- Como puede apreciarse jamás se estableció ningún grado de competencia para los Municipios.--- IX. La Ley General de Salud vigente hasta este momento, publicada el 7 de febrero de 1984, definió en su texto, que la salubridad general se dividiría en exclusiva y concurrente y que la concurrencia se regularía en los acuerdos de coordinación que se celebraran con los Estados.--- X. Los alimentos y bebidas, en su calidad de productos y servicios fueron definidos como materia de salubridad general, conforme a los artículos 3º, fracción XXIV, 13, apartado A, fracción II, 194, fracción I, 199, 215, 216, 217, 218 y 220 de la Ley General de Salud, así como en el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, publicada el 18 de enero de 1988, en el Diario Oficial de la Federación.--- XI. Posteriormente fue derogado parcialmente el Reglamento de Establecimientos, Actividades, Productos y Servicios de 1988, expidiéndose en materia de alimentos y bebidas el correlativo Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios del 9 de agosto de 1999. Ninguno de los ordenamientos hasta ahora mencionados concede competencia alguna en verificación, regulación y control sanitario a los Municipios.--- XII. Conforme a este Reglamento y al texto de la Ley General de Salud, el control sanitario y la regulación y bebidas corresponde a la Salubridad General y no está confiado a los Municipios.--- XIII. La más reciente reforma a la Ley General de Salud, en la materia que nos ocupa, determinó que la regulación y control sanitario de alimentos y bebidas, quedará confiado a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) según reforma del 15 de mayo de 2003.--- XIV. En el ámbito estatal la regulación y control sanitario de alimentos y bebidas se encuentra confiado a la Secretaría de Salud Jalisco y al Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, en términos de las Cláusulas Sexta y Octava del Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en la Entidad, publicado el 6 de mayo de 1997, en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 18 bis, fracción I de la Ley Estatal de Salud y el artículo 3º de la Ley del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco.--- XV. La Ley Estatal de Salud contempla dos apartados o capítulos relativos a alimentos y bebidas, el único que se confía al Municipio, previo acuerdo de coordinación, es el referente a su venta en la vía pública, única materia en que el Municipio debe incidir.”

TERCERO. Conceptos de invalidez. El Poder Ejecutivo actor señaló como violados los artículos 4, 14, 16, 73, fracción XVI, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y formuló los siguientes conceptos de invalidez:

“PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ:--- Se considera que invaden competencia en contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos siguientes del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara que constituye la materia de la controversia: 1, 5, 7, 12 en todas sus fracciones, 15 y 36, en tanto que pretenden establecer características y condiciones de salud y calidad sanitaria de carne y cárnicos, sin que sea competencia municipal.--- (Se transcriben los artículos 1, 5, inciso 2, fracciones II, III y VII, 7, 12, inciso 1, 15 y 36). --- Como se observa, de las disposiciones antes señaladas, se desprende una clara invasión de competencia en contravención a los artículos 4º, 73, fracción XVI y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, AL PRETENDER NORMAR EL MUNICIPIO LAS CONDICIONES DE SALUD DE ALIMENTOS (CARNE Y CARNICOS), MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL.--- Conforme al artículo 4º constitucional, se tiene que:--- (Se transcribe su tercer párrafo).--- Por su parte el vigente texto del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución establece:--- (Se transcribe).--- En tanto que el artículo 124 constitucional determina:--- (Se transcribe).--- De las anteriores disposiciones se desprende que el derecho a la protección de la salud es materia de concurrencia entre Federación y Estados, cuya forma de distribución competencial corresponde a las leyes que expida el Congreso de la

Unión, y que existe una exclusión recíproca donde una materia no puede ser a la vez de competencia local y federal.--- En la especie, la ley que reglamenta el derecho a la protección de la salud es la Ley General de Salud, misma que define cuáles son las materias de competencia federal.--- En este tenor, señalan los artículos 3º, fracción XXIV, 13, apartado A, fracción II, 17 bis, fracciones I, II, IV, VI y X, 199, 215, fracción I, y 216, de la Ley General de Salud, lo siguiente:--- (Se transcriben). --- Disposiciones de las que se determina que la regulación o expedición de normas de la calidad sanitaria de alimentos es materia de salubridad general exclusiva; en tanto que la vigilancia sanitaria o control de cumplimiento de dichas normas, es competencia de los Estados, basándose en las normas oficiales mexicanas de carácter federal. Pero sin mencionar nunca, ni bajo ningún concepto, a los Municipios.--- Corroborando y fortaleciendo este criterio, las autoridades federales han expedido diversos ordenamientos en materia de control sanitario de carne y cárnicos, entre los que destacan, para el presente caso el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (Diario Oficial de la Federación 09 de agosto de 1999), que tiene por objeto como lo señala su primer artículo, la regulación, control y fomento sanitario del proceso, importación y exportación, así como de las actividades, servicios y establecimientos, relacionados con varios productos, entre ellos la carne y sus productos; como así lo disponen los dispositivos 60, que establece:--- (Se transcribe).- -- Así como, que los subsiguientes establecen normas claras y precisas sobre las condiciones de salud de alimentos (carnes y cárnicos); como lo establecen los artículos 61 al 70, y capítulo III, específicamente para lo que el presente caso interesa, el artículo 71, que señala:--- (Se transcribe).--- El anterior dispositivo corrobora, lo que se ha venido diciendo, sobre que la autoridad federal tiene plenas facultades para emitir disposiciones en materia de condiciones de salud de alimentos, por lo que se citan a continuación las siguientes Normas Oficiales, obligatorias en todo el territorio nacional:--- NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-093-SSA1-1994, BIENES Y SERVICIOS. PRACTICAS DE HIGIENE Y SANIDAD EN LA PREPARACION DE ALIMENTOS QUE SE OFRECEN EN ESTABLECIMIENTOS FIJOS.--- 10. Observancia de la norma.--- La vigilancia en el cumplimiento de la presente norma corresponde a la Secretaría de Salud.--- NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-120-SSA1-1994, BIENES Y SERVICIOS. PRACTICAS DE HIGIENE Y SANIDAD PARA EL PROCESO DE ALIMENTOS, BEBIDAS NO ALCOHOLICAS Y ALCOHOLICAS.--- 15. Observancia de la Norma.--- La vigilancia del cumplimiento de la presente Norma corresponde a la Secretaría de Salud.--- NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-122-SSA1-1994, BIENES Y SERVICIOS, PRODUCTOS DE LA CARNE, PRODUCTOS CARNICOS CURADOS Y COCIDOS, Y CURADOS EMULSIONADOS Y COCIDOS. ESPECIFICACIONES SANITARIAS.--- 13. Observancia de la Norma.--- La vigilancia del cumplimiento de la presente Norma corresponde a la Secretaría de Salud.--- Todas las anteriores disposiciones corroboran y comprueban que es y ha sido el nivel federal quien ha emitido las normas y el que tiene la competencia para emitir normas en materia de inspección y control sanitario de carne y cárnicos; sin que jamás se haya precisado ninguna forma de aplicación de estos ordenamientos por sí y ante sí, de los Municipios del país, sino por el contrario, a quien se ha descentralizado dicha competencia es al Gobierno del Estado de Jalisco, a través del Acuerdo de Coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud.--- En cumplimiento del artículo 199, de la Ley General de Salud, desde el 6 de mayo de 1997, se suscribió el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud entre el Gobierno Federal y esta Entidad, que descentraliza al Estado (no a los Municipios) la atribución para la vigilancia sanitaria de productos y servicios, cuya reglamentación como antes se transcribió corresponde a la carne y cárnicos; en esta materia señala textualmente la Cláusula Sexta (sic) del Acuerdo:--- OCTAVA. La SSA descentralizada hacia el Gobierno del Estado, la operación de los servicios de salud a su cargo en la Entidad, en los términos de la cláusula sexta del presente acuerdo, en las siguientes materias de regulación y control sanitarios:--- I. Bienes y Servicios;--- II. Insumos para la salud;--- III. Salud ambiental; y--- IV. Control sanitario de la publicidad.--- Luego, toda la normativa constitucional y federal en materia de control sanitario de alimentos, incluida la carne y los cárnicos, atribuye la regulación o expedición de normas al nivel federal, en tanto que el control o vigilancia de las normas se confía al Gobierno Estatal; NO al Municipal.--- En relación a este concepto de invalidez se estiman aplicables los precedentes que se citan:--- 'SALUBRIDAD GENERAL.'

transcribe).--- 'SALUBRIDAD GENERAL.' (Se transcribe).--- 'SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPUBLICA.' (Se transcribe). **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ:---** Contravienen a las disposiciones constitucionales y legales, tanto federales como estatales, que en seguida se relacionarán, los artículos 1º, 5-1, 8 en todas sus fracciones, 10, fracciones I, II y III, 12-1, en todas sus fracciones y 15 del Reglamento Municipal que se controvierte:--- (Se transcriben artículos 1, 5, inciso 1, 8, 12, inciso 1, y 15).--- De la lectura de los dispositivos transcritos se aprecia la clara invasión de la esfera competencial de la autoridad sanitaria estatal al pretender el Municipio dictar órdenes de visita de verificación, realizar 'inspecciones sanitarias' e incluso aplicar sanciones y medidas de seguridad que realizan una clara invasión de competencia en contravención a los artículos 4, 73, fracción XVI y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al pretender el Municipio vigilar mediante 'inspección sanitaria' las condiciones de salud de alimentos (CARNE Y CARNICOS), materia de salubridad general delegada al Estado. Violación a la legalidad prevista en los numerales 14 y 16 constitucionales al contravenir la legislación sanitaria estatal.--- Conforme a lo antes expuesto, el artículo 4º constitucional señala que la ley determinará la concurrencia entre Federación y Estados en la protección de la salud, sin que precise ninguna intervención municipal; por su parte el artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución General de la República define que esas leyes las expide el Congreso de la Unión.--- La Ley General de Salud en su artículo 199, en relación al 3 y 13 del mismo ordenamiento, define que es a la Federación a quien compete expedir las normas de salud en materia de carne y cárnicos, como alimentos, según la definición del artículo 215, fracción I, de la legislación sanitaria federal en comento:--- 'cualquier sustancia o producto, sólido o semisólido natural o transformador, que proporcione al organismos elementos para su nutrición.' --- Por otro lado, el propio numeral 199 de la Ley General de Salud define que la vigilancia de esas normas es competencia del Estado, sin conceder atribución alguna a los municipios.--- Como se expuso, la realización de la vigilancia de carne y cárnicos se realiza por la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco con base en los Acuerdos de Coordinación suscritos con la Federación, siendo el más relevante y destacable el publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de mayo de 1997, donde en su Cláusula Octava, se descentraliza al Estado de Jalisco el control sanitario de bienes y servicios, incluyéndose en los mismos a los alimentos, conforme al Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 1999, y las diversas normas oficiales mexicanas de la materia.--- Pues bien, no solamente esa normativa federal define la competencia del Estado en el control sanitario de la norma, sino que así mismo la legislación estatal determina que es la Secretaría de Salud de Jalisco y el organismo público descentralizado Servicios de Salud Jalisco quienes tienen a su cargo el control sanitario de las normas sobre carne y cárnicos; y la forma en que debe realizarse, es decir éstas son las autoridades sanitarias y no los municipios.--- Así dispone la Ley Estatal de Salud, en sus artículos 4, 134, 134 Bis, 135, 139, 149, 142 al 144, 147, 148, 151, 165 al 170, 199 A, 199 B, 207 al 211, 222 al 241, que regulan el control y la regulación sanitaria; y en consecuencia la emisión de órdenes de verificación, visitas, medidas de seguridad etcétera; entre los que se transcriben en forma general los siguientes:--- (Se transcriben los artículos 4, 134, 134 Bis y 135).--- Disposiciones que claramente delimitan que el Municipio no es autoridad sanitaria ni tiene a su cargo ninguna forma de control sanitario, mientras no le sean descentralizadas mediante Convenio, siendo el hecho que NO hay ningún Convenio celebrado con el Municipio de Guadalajara, por lo que de propio derecho NO es autoridad Sanitaria y NO tiene atribuciones para realizar 'inspecciones sanitarias' como lo pretende con el ilegal Reglamento que expide.--- Sobre este particular, se estiman aplicables los precedentes que se citan:--- 'AYUNTAMIENTOS.' (Se transcribe).--- 'FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES.' (Se transcribe).--- 'AVES, INSPECCION SANITARIA DE (LEGISLACION DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).' (Se transcribe).--- Por consiguiente, deberán dejarse sin efecto todas las disposiciones del Reglamento controvertido, que otorguen o tiendan a otorgar facultades en materia de control sanitario de la carne y cárnicos, por ser materia de competencia estatal la vigilancia de los mismos.--- **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ:---** Es nulo por ilegal e inconstitucional todo lo asentado en el Reglamento controvertido, donde se pretende

estatuir al Municipio como autoridad Sanitaria, por sí y ante sí, de forma omnímoda y arbitraria, en particular en los artículos 1, 4-1, 4-2, 24 y 40 del Reglamento en controversia:--- (Se transcriben).--- Basta la lectura de los artículos precedentes para observar cómo se pretende usurpar por vía de Reglamento un carácter de autoridad sanitaria que ninguna ley concede al Municipio, DADO QUE NO HA SUSCRITO NINGUN CONVENIO QUE ASI SE LO AUTORICE EN TERMINOS DE LA LEGISLACION ESTATAL, por lo que crea una invasión de competencia en contravención a los artículos 4, 73, fracción XVI y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y violación a la legalidad prevista en los numerales 14 y 16, de la misma Ley General al contravenir la legislación sanitaria estatal.--- Como arriba quedó indicado, el establecimiento de autoridades sanitarias no queda al arbitrio de los órganos de gobierno, sino que son constitucional y legalmente establecidas:--- Así el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reputa como autoridades sanitarias al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Salud y la Ley Estatal de Salud al Gobernador del Estado, a la Secretaría de Salud Jalisco; y a los ayuntamientos, pero en los términos de los convenios que celebren con el Gobernador del Estado, de conformidad con esta ley y demás disposiciones legales aplicables.--- Al efecto la misma Ley Estatal, señala disposiciones para efectos de la elaboración a que se refiere el artículo 4º, específicamente en los artículos 7 y 8, mismo que establece este último, lo siguiente:-- (Se transcribe).--- Luego, tenemos un claro y patente intento de establecer una autoridad extralegal, inconstitucional e invasiva, al no estar facultado el Municipio a autoproclamarse como 'autoridad sanitaria' lo que textualmente contiene su pretendido Reglamento. Violándose así mismo el principio de que las autoridades deben estar expresamente establecidas en ley.--- Sobre el particular resulta aplicable lo establecido en el precedente que se cita:--- 'CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY.' (Se transcribe).--- CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ:--- Se combaten muy en particular los artículos 32, 33, 34 y 37; y en general todos los del Reglamento por su omisión en sujetarse a las disposiciones que en materia de procedimientos y sanciones disponen tanto la legislación sanitaria federal y la Ley Estatal, de acuerdo a su competencia, en los términos de los artículos 4 y 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- (Se transcriben los artículos 32, 33, 34 y 37 del Reglamento impugnado).--- De los artículos transcritos se aprecia cómo se establece la ilegal e inconstitucional medida del decomiso, en contradicción con el simple aseguramiento de carne y productos cárnicos mientras se determina su calidad e inocuidad; igualmente se aprecia la invención de sanciones y la modificación completa del procedimiento de verificación sanitaria, subvirtiendo y afectando los derechos de los particulares, al no garantizar audiencia y defensa como sí la prevé la Ley General de Salud y la Ley Estatal de Salud, invadiendo competencia en contravención a los artículos 4, 73, fracción XVI y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, AL ESTABLECER EL MUNICIPIO UN PROCEDIMIENTO DE VERIFICACION SANITARIA DISTINTO AL PREVISTO EN LEY, violación a la legalidad prevista en los numerales 14 y 16 constitucionales al contravenir la legislación sanitaria federal y estatal.--- Como se ha manifestado en este ocurso, el artículo 4º constitucional señala que la ley determinará la concurrencia entre Federación y Estados en la protección de salud, sin que precise ninguna intervención municipal; en tanto que el artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución General de la República define que esas leyes las expide el Legislativo Federal y que la realización de la vigilancia sanitaria de carne y cárnicos se realiza por la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco con base en los Acuerdos de Coordinación suscritos con la Federación.--- Pues bien, no solamente esa normativa federal define la competencia del Estado en el control sanitario de la norma, sino que asimismo, la legislación estatal determina la forma en que debe realizarse el control sanitario de la carne y cárnicos. Así lo dispone la Ley General de Salud, en el artículo 393, que dispone:--- (Se transcribe).--- Conforme a la normativa transcrita es inconstitucional e ilegal que el Reglamento materia de la controversia establezca un procedimiento enteramente distinto al normado por ley, al no señalar con precisión las formalidades de la visita, al inventar sanciones no previstas en la legislación sanitaria (suspensiones y revocaciones de licencias); y reglas de calificación de multas diferentes a las antes mencionadas, donde varía incluso la

forma de considerar la reincidencia, al modificarse de un año a seis meses el período de cómputo. Más aún, se omite la resolución administrativa y en un abierto acto de arbitrariedad se indica que las sanciones se impondrán en la orden de visita.--- Al caso son aplicables los precedentes que se citan:--- 'REGLAMENTOS MUNICIPALES AUTONOMOS. SON INCONSTITUCIONALES A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TRES DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES.' (Se transcribe).--- *'REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS.'* (Se transcribe).--- *'REQUISITO DE DISTANCIA. ES INCONSTITUCIONAL CUANDO LO FIJA UN REGLAMENTO Y NO UNA LEY EMITIDA POR UN ORGANO LEGISLATIVO.'* (Se transcribe).--- **QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ: INVASION DE COMPETENCIA EN CONTRAVENCION A LOS ARTICULOS 4, 73, FRACCION XVI Y 124 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL PRETENDER EL MUNICIPIO REVISAR Y DAR VISTO BUENO A LAS LICENCIAS SANITARIAS. VIOLACION A LA LEGALIDAD PREVISTA EN LOS NUMERALES 14 Y 16 CONSTITUCIONALES AL CONTRAVENIR LA LEGISLACION SANITARIA FEDERAL Y ESTATAL.**--- Las autorizaciones sanitarias conforme determina la Ley General de Salud y la Ley Estatal de Salud, son otorgadas y revocadas por la autoridad sanitaria; dichas autorizaciones incluyen licencias, permisos y registros.--- El Municipio no es ninguna autoridad ni tiene potestad o injerencia alguna en la revisión o visto bueno de las licencias sanitarias, en tanto que ni las expide, ni conoce en absoluto los criterios para su otorgamiento, pues esa facultad corresponde a las autoridades sanitarias, como lo establecen los artículos 368 y 369, que establecen:--- (Se transcriben).--- Regulando lo propio, la Ley Estatal de Salud, en los artículos 200, 201, 202, 203, este último establece:--- (Se transcriben los artículos 202 y 203).--- Consecuentemente, debe puntualizarse que el Municipio no sólo se arroga facultades de manera inconstitucional e ilegal para ejercer la regulación y el control sanitario, sino que se autoatribuye el carácter de autoridad sanitaria, modifica unilateral e ilegalmente las reglas del procedimiento de verificación y viola los derechos fundamentales de los visitados, además usurpa la función de otorgar el visto bueno a las licencias sanitarias.--- Causa sobretodo consternación y preocupación la posibilidad de propiciar la corrupción al establecer normas y procedimientos arbitrarios, entre los que destacan:--- A) Que se autofaculten (sin siquiera señalar por su nombre a la instancia municipal respectiva) para expedir normas a capricho, con o sin fundamento legal, conforme al artículo 7 del Reglamento que señala:--- (Se transcribe artículo 7).--- B) Que no sujeten sus visitas a una programación, queja o sorteo, sino el mero deseo de realizarlas discrecionalmente, conforme al artículo 24 del Reglamento que señala:--- (Se transcribe artículo 24). --- C) Que se establezca la secrecía y el sistema inquisitorial para intimidar a particulares impidiéndoles el acceso y transparencia respecto de las visitas que se realicen. Tal como lo dispone el numeral 25 del Reglamento que indica:--- (Se transcribe artículo 25).--- D) Que el Municipio como principal prestador del servicio de rastro, se erija como autoridad sanitaria respecto de su propio servicio, convirtiéndose en juez y parte, pues revisará sanitariamente el servicio que el mismo presta; y que es de conocimiento público, en forma deficiente.--- E) Que no sólo se usurpan facultades de la autoridad sanitaria que se establece en la Secretaría de Salud, sino incluso zoosanitarias, correspondientes a SAGARPA, por lo que se considera se debe de llamar a la presente controversia al Ejecutivo Federal, para que manifieste lo que a su derecho corresponda.”

CUARTO. Trámite de la controversia. Por auto de primero de octubre de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, al que correspondió el número 143/2008, así como turnarlo al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que actuara como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de la misma fecha, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandado al Municipio de Guadalajara, Jalisco, al que ordenó emplazar; tuvo como terceros interesados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales a los que ordenó dar vista con copia de la demanda y sus anexos para que manifestaran lo que a su derecho conviniera y ordenó dar vista también al Procurador General de la República.

QUINTO. Manifestaciones de los terceros interesados. Por acuerdos de trece y dieciocho de noviembre de dos mil ocho se tuvo a los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y al Consejero Jurídico del Presidente de la República, con la personalidad que ostentan, haciendo las manifestaciones correspondientes en relación a la vista que se mandó dar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales con el carácter de terceros interesados en la controversia.

En los oficios relativos, los terceros interesados, en esencia, manifestaron:

A. Cámara de Diputados:

- 1) De los artículos 4, 73, fracción XVI, y 115 constitucionales, 1, 2, 3, fracciones XXIV y XXX, 4, 9, 13, 18, 194, fracción I, 215 y 393 de la Ley General de Salud, 3, apartado A, fracciones XVIII y XIX, apartado B, fracciones I, V, XVI y XVIII, 4, 7, 8, 11 y 134 de la Ley Estatal de Salud para el Estado de Jalisco deriva que la actuación de los Ayuntamientos en la prestación de servicios de salubridad general concurrente o local queda supeditada a la celebración previa de convenios de coordinación cuyo objeto sea la constitución del Municipio como autoridad sanitaria, mediante la descentralización de la prestación de estos servicios. Cumplida esta condición, podrá ser competencia de los Ayuntamientos el cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia de salubridad general y local, en específico del control sanitario de establecimientos cuya actividad se encuentre relacionada con la elaboración o manipulación de alimentos, incluidos la carne y sus derivados, en términos de los convenios de coordinación relativos previamente celebrados.
- 2) El Decreto que aprueba el Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara carece de legalidad y debida fundamentación y motivación, en virtud de que fue expedido por el Municipio sin facultades para hacerlo porque no ha suscrito convenio de descentralización en la materia con los gobiernos federal o estatal, invadiendo la esfera de atribuciones de estos niveles de gobierno. En los artículos Tercero y Cuarto del Decreto se autoriza al Municipio demandado a celebrar los convenios con el los gobiernos federal y estatal, pero se pretenden establecer las bases y modalidades que definan las directrices de la descentralización, lo que rompe el principio de legalidad porque las únicas autoridades facultadas para determinar los términos y condiciones de los convenios son la Federación y el Ejecutivo del Estado y hasta que éstos se hayan celebrado el Municipio podrá expedir su Reglamento.
- 3) El Reglamento impugnado en lo general y, en específico en sus artículos 1, 4-1, 4-2, 5, 7, 22, 23, 24, 25.1, 32, 33, 34, 37 y 40, transgrede las disposiciones federales y estatales en materia de salubridad general en virtud de que: define al Municipio como autoridad sanitaria con facultad de realizar inspecciones en la materia, sin que se haya celebrado convenio alguno que lo faculte en tal sentido; establece que las inspecciones podrán hacerse cuantas veces se consideren necesarias a juicio de la autoridad sanitaria; modifica el procedimiento de inspección y verificación y extralimita las facultades de las autoridades en él; prevé el decomiso como medida de seguridad; se extralimita en las sanciones a aplicar al establecer como sanción la revocación, cancelación y suspensión de la concesión o autorización y considerar reincidente a quien incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un período de seis meses; y se arroga la facultad de dar el visto bueno para la expedición de licencias sanitarias a los establecimientos.

B. Cámara de Senadores:

- 1) La Ley General de Salud establece que la competencia sobre salud y calidad sanitaria cárnica y pesquera es para la Federación y se conceden facultades a las entidades federativas únicamente para ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público dichos productos. Consecuentemente, son nulos los artículos 1, 5, 7, 8, 12, 15 y 36 del Reglamento impugnado en tanto pretenden establecer características y condiciones de salud y calidad sanitaria de carnes y cárnicos, pues es de competencia federal la regulación sobre la salud y calidad cárnica y pesquera.
- 2) Si bien es cierto que la facultad de establecer normas sobre la salud y calidad cárnica y pesquera es exclusivamente federal, la Ley General de Salud atribuye a las entidades federativas la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público dichos productos y tales facultades pueden ser ejercidas por los Municipios ciñéndose a la legislación que sobre la materia expidan las referidas entidades para no vulnerar su ámbito de atribuciones.
- 3) Si la parte demandada vulnera el reparto de facultades establecido en la Ley General de Salud viola la Constitución Federal. Sin embargo, si vulnera la Ley Estatal de Salud, no necesariamente transgrede la Norma Fundamental, siempre y cuando el Municipio tenga facultades para expedir el Reglamento impugnado, pues de lo contrario se extralimita en sus funciones y viola la Constitución.

- 4) Los artículos 32, 33, 34 y 37 son inconstitucionales porque no se sujetan a las disposiciones que en materia de procedimientos y sanciones se establecen en la legislación sanitaria federal y estatal, pues se implementa la inconstitucional medida del decomiso en contradicción con el simple aseguramiento de carne y productos cárnicos mientras se determina su calidad; se inventan sanciones y se modifica el procedimiento de verificación sanitaria, subvirtiendo y afectando los derechos de audiencia y defensa de los particulares; se establecen reglas de verificación de multas diferentes, modificándose de un año a seis meses el período para la reincidencia; y se omite la resolución administrativa al indicarse que las sanciones se impondrán en la orden de visita.
- 5) Se viola el principio de legalidad y se incurre en invasión de competencias en contravención a los artículos 4, 73, fracción XVI, y 124 constitucionales, al pretender el Municipio revisar y dar visto bueno a las licencias sanitarias, pues es a la autoridad sanitaria a la que corresponde otorgar las licencias, permisos y registros y el Municipio no es autoridad sanitaria.
- 6) En el artículo 7 del Reglamento impugnado el Municipio se autofaculta para expedir normas unilaterales con o sin fundamento legal.
- 7) Existe el riesgo inminente de que las visitas de verificación no se sujeten a una programación, queja o sorteo, sino al deseo discrecional de realizarlas en términos de lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento controvertido.
- 8) El artículo 25 del Reglamento impugnado abre la posibilidad de establecer un sistema de intimidación a particulares al impedirles el acceso y transparencia en las visitas que se realicen.
- 9) El Municipio se erige como autoridad sanitaria respecto del servicio de rastro a su cargo, lo que lo convierte en juez y parte, esto es, será el propio Municipio el que revisará sanitariamente el servicio que presta.
- 10) El Municipio no sólo se arroga facultades propias de la Secretaría de Salud como autoridad sanitaria, sino también facultades zoonosanitarias que corresponden exclusivamente a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

C. Poder Ejecutivo Federal:

- 1) Corresponde a la Federación organizar y operar el control sanitario de productos y servicios y las entidades federativas participarán ejerciendo funciones de vigilancia respecto del cumplimiento de la Ley General de Salud y de las demás disposiciones aplicables.
- 2) La Federación puede celebrar convenios con las entidades federativas para coordinar la prestación de servicios que de origen corresponden a la Federación. En el caso concreto el Gobierno Federal y el Estado de Jalisco firmaron un Acuerdo de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud en la entidad, en el cual se delegó a la entidad las facultades para la operación del servicio del control sanitario de bienes y servicios.
- 3) Al igual que la Federación, los Estados pueden celebrar convenios con los Municipios para que éstos realicen actividades relacionadas con la materia de salubridad general o local en términos de lo dispuesto en la Ley de Salud del Estado de Jalisco.
- 4) Los Municipios cuentan con atribuciones para emitir reglamentos en las materias que detalla el artículo 115, fracción II, constitucional, así como cuando se le otorgue expresamente la facultad de regular determinada materia en una ley estatal, a la cual estará subordinado el Reglamento.
- 5) El Reglamento impugnado no se ubica en alguno de los dos supuestos referidos.
- 6) Los preceptos en los que el Municipio demandado pretendió fundar su competencia para expedir el Reglamento impugnado no consagran en su favor facultades reglamentarias en materia de inspección sanitaria. La única vía para su emisión es a través de un acuerdo de coordinación que previamente hubiera celebrado con el gobierno estatal, lo que no ha sucedido.
- 7) Debe declararse la invalidez total del Reglamento impugnado, en virtud de que regula la materia de inspección sanitaria que es competencia de la Federación.
- 8) Además, algunas disposiciones del Reglamento adolecen de vicios propios, como son:
 - a) El artículo 7, al facultar al Municipio para emitir disposiciones en la materia del Reglamento, lo que es competencia de la Federación.

- b) El artículo 10 en cuanto establece medidas de seguridad que no están previstas en la Ley General de Salud, Ley Estatal de Salud y Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, aunado a que la clausura no es una medida preventiva, por lo que excede las normas federales y estatales en la materia.
- c) El artículo 15 al conferir a las autoridades sanitarias municipales facultades más amplias que las que son otorgadas a las autoridades sanitarias en materia federal en la Ley General de Salud, Ley Estatal de Salud y Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios.
- d) El artículo 24 es violatorio del artículo 16 constitucional y del artículo 399 de la Ley General de Salud al transgredir las formalidades esenciales del procedimiento.
- e) El artículo 32, fracciones V, VI y VII, resultan excesivas y violatorias del artículo 417 de la Ley General de Salud al establecer nuevas sanciones administrativas.
- f) El artículo 37 viola el numeral 423 de la Ley General de Salud, en virtud de que reduce el período para la reincidencia.

SEXTO. Contestación del Municipio demandado. Por escrito recibido el dieciocho de noviembre de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Síndico del Municipio de Guadalajara, Jalisco, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

- 1) El pueblo mexicano ejerce su soberanía a través de los órganos del poder público de la Federación y de los diversos de las entidades federativas, organizado en cuatro órdenes jurídicos con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio, a saber: a) orden jurídico federal; b) orden jurídico local; c) orden jurídico del Estado de Jalisco; y d) orden jurídico constitucional.
- 2) El Constituyente dota a los órganos del poder público organizados en los diversos órdenes jurídicos de facultades específicas en cuya concesión se debe atender siempre a la coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano.
- 3) Esta colaboración opera por dos medios principales: a) exigiendo la participación de dos poderes para la validez de un acto; y b) otorgando a los poderes facultades que no les sean propias.
- 4) La división de poderes no opera en nuestro país de manera tajante y rígida, sino que ha sido modulada con numerosas excepciones con el fin de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas entre los Poderes, lo que evita el abuso en el ejercicio del poder público y garantiza la unidad del Estado y la voluntad de éste para establecer y preservar un estado de derecho en beneficio del pueblo.
- 5) Todas las autoridades con atribuciones normativas encuentran sus límites sustanciales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual determina las materias habilitadas para cada autoridad y las restricciones correspondientes.
- 6) El artículo 124 de la Constitución Federal establece que todas aquellas materias no encomendadas expresamente a la Federación se tendrán reservadas para las entidades federativas, lo que supone una habilitación para los estados y una limitación para la Federación. Esta no es la única restricción para los órganos legislativos, toda vez que el artículo 115 constitucional establece la habilitación de los municipios en las materias que se consideran de su ámbito competencial exclusivo y, por consecuencia, constituye una restricción para la Federación y las entidades federativas.
- 7) Al Municipio de Guadalajara le está reservado el servicio público del rastro, por lo que le corresponde su buen funcionamiento y del control sanitario de los productos que de ahí se canalizan para su consumo.
- 8) El Reglamento impugnado no vulnera la reserva jurídica de la Federación y los Estados en materia de salud, pues la inspección municipal de los animales y sus carnes o cualquier producto derivado de éstos para el consumo humano se hace para garantizar la calidad y sanidad de los mismos desde el ingreso al rastro, su verificación, control e inspección de los

procedimientos en su sacrificio y control de los productos dentro y fuera del propio rastro municipal. La función del guarda rastro no tendría razón de ser, si ésta no puede garantizar a los gobernados la calidad de los alimentos cárnicos hasta el momento de su aprovechamiento.

- 9) Es en ejercicio del interés público del Municipio libre y de sus gobernados, que el Ayuntamiento de Guadalajara reglamentó su función de resguardo sanitario aún fuera del rastro, ya que el interés público de la sanidad de los productos cárnicos va desde su introducción al rastro hasta su aprovechamiento humano y el Municipio está obligado a prestar este servicio público a la luz de los mejores parámetros de calidad, eficacia y eficiencia.
- 10) Con la expedición del Reglamento controvertido el Ayuntamiento de Guadalajara no incide ni se arroga facultad alguna de la Federación o del Estado de Jalisco.
- 11) Se invoca la jurisprudencia P./J. 80/2004 que lleva por rubro: "DIVISION DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACION A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLICITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISION, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACION ENTRE LOS PODERES PUBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS".

SEPTIMO. Señalamiento de fecha de audiencia. Por acuerdo de veinte de noviembre de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo a la Síndico del Municipio de Guadalajara con la personalidad que ostenta dando contestación a la demanda; y señaló las diez horas del doce de enero de dos mil nueve para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

OCTAVO. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República, mediante oficio recibido en este Alto Tribunal el ocho de enero de dos mil nueve, emitió opinión en los términos que a continuación se sintetizan:

- 1) Se actualiza la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sustanciar y resolver el juicio de controversia constitucional.
- 2) El Gobernador del Estado de Jalisco cuenta con legitimación procesal activa para promover la controversia a nombre del Poder Ejecutivo de la entidad.
- 3) Debe declararse improcedente el juicio de controversia constitucional porque la demanda fue presentada extemporáneamente, ya que el Reglamento impugnado fue publicado en la gaceta municipal el catorce de agosto de dos mil ocho, por lo que el plazo relativo corrió del quince de dicho mes al veintinueve de septiembre de dos mil ocho, y la demanda se presentó hasta el día treinta de septiembre del año señalado.

NOVENO. Audiencia. La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos tuvo verificativo en la fecha señalada para tal efecto, doce de enero de dos mil nueve, en la que se tuvo por presentada la opinión del Procurador General de la República, así como los alegatos de los delegados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, se admitieron las pruebas documentales exhibidas, así como la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Jalisco, a través del Poder Ejecutivo, y uno de sus Municipios, el de Guadalajara, por la expedición del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara.

SEGUNDO. Oportunidad. Resulta necesario determinar si la demanda fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

La presente controversia constitucional fue promovida contra el Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, específicamente respecto de sus artículos 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, fracciones I, II, y III, 12, 15, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 37 y 40, expedido mediante Decreto publicado en la Gaceta Municipal de Guadalajara el 14 de agosto de dos mil ocho.

Al demandarse la invalidez de normas generales, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ que establece que, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días contados:

- a) A partir del día siguiente a la fecha de su publicación; o
- b) A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, el plazo de treinta días para la interposición de la demanda debe computarse conforme a la hipótesis precisada en el inciso a), pues el Municipio actor demanda la invalidez de las normas con motivo de su publicación.

Consecuentemente, si el Decreto que aprobó el Reglamento controvertido se publicó el catorce de agosto de dos mil ocho, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional corrió del viernes quince de agosto, día hábil siguiente al de la publicación, al lunes veintinueve de septiembre de dos mil ocho, debiendo descontarse como inhábiles, de conformidad con los artículos 2º, 3º, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria en la materia, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General 2/2006 de este Tribunal Pleno relativo a la determinación de los días inhábiles y de descanso, los días dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de septiembre de dos mil ocho por haber sido sábados y domingos respectivamente, así como los días quince y dieciséis del referido mes de septiembre, el primero de ellos, por haberse suspendido las labores en este Alto Tribunal por acuerdo de este Pleno y, el segundo, al ser inhábil conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica referida y el punto primero del Acuerdo 2/2006 citado.

Por consiguiente, si la demanda se depositó en la oficina de correos de Guadalajara, Jalisco, domicilio de residencia del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco actor, el día veinticinco de septiembre de dos mil ocho, como se advierte en la pieza postal que obra a foja 72 del expediente, y esta fecha es la que debe tenerse como de presentación conforme al artículo 8º de la Ley Reglamentaria en la materia, debe concluirse que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

En tales términos, resulta infundada la causal de improcedencia del presente juicio de controversia constitucional que plantea el Procurador General de la República, pues la extemporaneidad en la presentación de la demanda que aduce se basa en que toma como fecha de su presentación el treinta de septiembre, esto es, la fecha en que fue recibida en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación según consta en el sello asentado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, lo que desconoce lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que debe tomarse como fecha de presentación de la demanda la del depósito en la oficina de correos, pues se surten las condiciones requeridas para tenerla por presentada en tiempo, a saber: a) fue depositada en la oficina de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo; b) el depósito se hizo en la oficina de correos de Guadalajara, ubicada en el lugar de residencia de la parte actora; y c) el depósito se hizo dentro del plazo legal para la promoción de la controversia constitucional, ya que se realizó el veinticinco de septiembre de dos mil ocho y el plazo de presentación fenecía hasta el día veintinueve de dicho mes y año.

En efecto, si el Poder Ejecutivo actor tiene su residencia en la ciudad de Guadalajara, capital del Estado de Jalisco, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de dicha entidad³ y la presentación de la demanda tuvo verificativo en ese lugar a través de la Administración Urbana Número 2 Palacio Federal Jalisco, según se desprende del acuse de recibo EV455645324MX, que obra a foja setenta y dos del cuaderno principal, es inconcuso que debe tenerse como fecha de presentación de la demanda la que obra en el acuse de recibo mencionado, es decir, el veinticinco de septiembre de dos mil ocho y no la fecha en que la demanda fue recibida física y materialmente ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia (treinta de septiembre de dos mil ocho), motivo por el cual la presentación de la demanda resultó oportuna y por ello debe desestimarse la causal de improcedencia esgrimida.

¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y

(...)"

² "Artículo 8. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

³ "Art. 14. (...)

Los poderes del Estado deben residir en la capital del mismo."

En este sentido resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 17/2002 de este Alto Tribunal que lleva por rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACION DEL ARTICULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." ⁴

Por último, se advierte que no obsta para la oportunidad en la promoción de la presente controversia constitucional que en el artículo transitorio Sexto del Reglamento impugnado se disponga que "*Las funciones y atribuciones dispuestas en el presente ordenamiento, cuya competencia corresponda a las Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, quedarán sin efectos para que la autoridad municipal opere en lugar de aquellas hasta en tanto se lleve a cabo la suscripción de los convenios correspondientes*", pues el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria en la materia establece el plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al de su publicación o de aquel en que se produzca el primer acto de aplicación, en los términos que han quedado analizados con anterioridad, por lo que resulta irrelevante para efectos de la procedencia de la vía constitucional la circunstancia de que la efectividad y vigencia de algunas de las normas del Reglamento que se impugnan se encuentre supeditada a la suscripción de los convenios correspondientes, pues no es su vigencia lo que actualiza la posibilidad de su impugnación, sino su publicación.

Al respecto resulta aplicable la siguiente jurisprudencia de este Tribunal Pleno:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA NO HAYA ENTRADO EN VIGOR, NO HACE IMPROCEDENTE EL JUICIO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales, el plazo para la interposición de la demanda, cuando se impugnen normas generales, será de treinta días contados a partir del siguiente al de su publicación o de aquel en que se produzca el primer acto de aplicación; por tanto, para efectos de la procedencia de esta vía constitucional, resulta irrelevante la circunstancia de que la norma general cuya invalidez se demanda haya entrado o no en vigor." (Novena Época, Registro 188008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de 2002, tesis: P./J. 147/2001, página: 919).

TERCERO. Legitimación activa. Se procede al estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, como uno de los órganos originarios en que se divide el ejercicio del poder público en el Estado en términos de lo dispuesto en el numeral 116 constitucional, se encuentra legitimado para promover controversia constitucional contra los actos o disposiciones generales de uno de los Municipios de la entidad conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), constitucional.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, establece que el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlo.

⁴ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACION DEL ARTICULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia. (Novena Época, Registro: 187268, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, tesis: P./J. 17/2002, página: 898).

⁵ "Artículo 11. 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. 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. (...)".

En el presente asunto la parte actora es el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y en su representación suscribió la demanda Emilio González Márquez, en su carácter de Gobernador del Estado, cargo que acreditó con las siguientes copias certificadas que obran a fojas 51 a 71 del expediente: a) periódico oficial del Estado de diecisiete de febrero de dos mil siete en que aparece publicado el Acuerdo del Pleno del Instituto Electoral del Estado de Jalisco mediante el cual califica la elección de Gobernador del Estado y formula la declaratoria de Gobernador electo a favor del promovente de la controversia; b) periódico oficial de la entidad de veintiocho de febrero de dos mil siete en que aparece publicada la declaratoria del Congreso del Estado en la que comunica a la ciudadanía jalisciense que el promovente es Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco; y c) acta de la sesión solemne verificada por el Congreso del Estado de Jalisco el jueves primero de marzo de dos mil siete, en la que se dio lectura del bando solemne que declara como Gobernador Constitucional de la entidad al promovente y se tomó la protesta a dicho servidor público.

Ahora bien, los artículos 36 y 50, fracción XIX, de la Constitución Política del Estado de Jalisco⁶ establecen que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado y que tiene como facultades y obligaciones, entre otras, representar al Estado de Jalisco, con las facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en dicha Constitución y el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco⁷ dispone que es el representante del Estado y titular del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, Emilio González Márquez, quien suscribió la demanda en su Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco y titular del Poder Ejecutivo de la entidad, cuenta con la facultad para representar a dicho Poder.

CUARTO. Legitimación pasiva. En el auto de primero de octubre de dos mil ocho, el Ministro instructor reconoció el carácter de demandado al Municipio de Guadalajara, Jalisco, al ser su Ayuntamiento el que expidió el Reglamento impugnado en la controversia.

En representación de dicho Municipio suscribe la contestación de demanda Verónica Rizo López, en su carácter de Síndico, personalidad que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de votos de la elección de municipios para la integración del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, del primero de enero de dos mil siete al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, en la que consta que la promovente tiene dicho carácter, expedida por el Instituto Electoral del Estado de Jalisco, documental que obra a foja 272 de autos.

El artículo 86, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco⁸, establece que corresponde al síndico la representación jurídica del municipio y el numeral 52, fracción III de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco⁹ dispone como obligación del Síndico representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte.

Por lo tanto, Verónica Rizo López, quien suscribió la demanda en su carácter de Síndico, cuenta con la facultad de representar al Municipio demandado.

QUINTO. Legitimación de terceros interesados. En el auto admisorio de la demanda de controversia constitucional de primero de octubre de dos mil ocho, se tuvo como terceros interesados en la presente controversia constitucional al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión.

En representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, compareció el Diputado César Duarte Jáquez, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, carácter que acreditó con la copia certificada del Diario de los Debates de la Cámara de fecha veintiocho de agosto de dos mil ocho, en el que

⁶ "Art. 36. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado."

"Art. 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

(...)

XIX. Representar al Estado de Jalisco, con las facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en esta Constitución y designar apoderados;

(...)"

⁷ "Art.19. El Gobernador del Estado, tiene el carácter de:

I. Representante del Estado de Jalisco;

II. Titular del Poder Ejecutivo; y

III. Gestor de todos los negocios que, no siendo de la competencia del poder público, deban ser tramitados ante la Federación, las demás entidades federativas, los otros Poderes del Estado, los Gobiernos Municipales y personas morales o físicas en su caso."

⁸ "Art.86. (...)

Corresponde al síndico la representación jurídica del municipio, acatando en todos los casos las decisiones del Ayuntamiento."

⁹ "Artículo 52. Son obligaciones del Síndico:

(...)

III. Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales;

(...)"

consta la protesta de dicho Diputado como Presidente de la Mesa Directiva, documental que obra a foja 3 del Tomo I correspondiente a las pruebas ofrecidas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Con tal carácter tiene facultades para representar a dicha Cámara de conformidad con el artículo 23, fracción I, inciso I, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰.

En representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión acudió el Senador de la República Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de dicha Cámara, personalidad que acredita con la copia certificada del acta de la Junta Previa del Senado celebrada el veintiocho de agosto de dos mil ocho en la que consta que fue electo como Presidente de la Mesa Directiva (fojas 216 a 218) y en tales términos tiene facultades para representar a la Cámara de Senadores en términos de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹¹.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal, acudió en su representación Miguel Alessio Robles, con la calidad de Consejero Jurídico, cargo que acredita con la copia certificada del nombramiento que le fue expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y que obra a foja 241 del expediente. Con tal carácter tiene facultades para representar al titular del Ejecutivo Federal acorde con lo consignado en el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹².

SEXTO. Legitimación del Procurador General de la República. Eduardo Tomás Medina-Mora Icaza acredita su carácter de Procurador General de la República con la copia certificada de su nombramiento, la cual que obra a foja 121 del expediente, funcionario que es parte en este asunto de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMO. Causales de improcedencia. Las partes en el presente juicio no hicieron alguna otra causal de improcedencia diversa a la ya analizada y desestimada en el considerando segundo de la presente resolución en torno a la oportunidad de la presentación de la demanda, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de alguna de ellas, por lo que resulta procedente avocarse al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO. Resumen de conceptos de invalidez. De los conceptos de invalidez transcritos en el resultando tercero de la presente ejecutoria deriva que en ellos se aduce, en síntesis, lo siguiente:

Primero. Los artículos 1, 5, 7, 12, 15 y 36 del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara invaden competencia al establecer características y condiciones de salud y calidad sanitaria de carne y cárnicos, en virtud de que conforme a los artículos 4, 73, fracción XVI, y 124 de la Constitución Federal la salubridad general es materia concurrente de la Federación y los Estados de la República, y en la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud y en la cual el Congreso de la Unión realiza la distribución de competencias en la materia, concretamente en sus numerales 3, fracción XXIV, 13, apartado A, fracción II, 17 bis, fracciones II, IV, VI y X, 199, 215, fracción I, y 216, se establece que es 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 normatividad es competencia de los Estados, lo que llevarán a cabo de acuerdo con las normas oficiales mexicanas de carácter federal, por lo que los Municipios no tienen competencia en la materia.

¹⁰ "Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

(...)

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

(...)"

¹¹ "Artículo 67.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

(...)"

¹² "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 en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

(...)"

Corroborando lo anterior, el hecho de que han sido las autoridades federales las que han expedido diversos ordenamientos en materia de inspección y control sanitario de carne y cárnicos, entre los que destacan el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y las Normas Oficiales Mexicanas "NOM-093-SSA1-1994, Bienes y Servicios. Prácticas de higiene y sanidad en la preparación de alimentos que se ofrecen en establecimientos fijos", "NOM-120-SSA1-1994, Bienes y Servicios. Prácticas de higiene y sanidad para el proceso de alimentos, bebidas no alcohólicas y alcohólicas" y "NOM-120-SSA1-1994, Bienes y Servicios. Productos de la carne. Productos cárnicos curados y cocidos, y curados emulsionados y cocidos. Especificaciones sanitarias".

En cumplimiento del artículo 199 de la Ley General de Salud, con fecha seis de mayo de mil novecientos noventa y siete el Gobierno Federal y el Estado de Jalisco suscribieron el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, en cuya cláusula octava se descentralizó hacia el Estado la operación de los servicios de salud en las materias de regulación y control sanitarios de, entre otros, bienes y servicios e insumos para la salud.

En consecuencia, corresponde al nivel federal la regulación o expedición de normas en materia de control sanitario de alimentos, incluida la carne y los cárnicos, y al Gobierno del Estado, y no al Municipio, su control o vigilancia. Se invocan las tesis que llevan por rubros: "SALUBRIDAD GENERAL", "DISPOSICIONES SANITARIAS", "SALUBRIDAD GENERAL" y "SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPUBLICA".

Segundo. Los artículos 1, 5-1, 8, 10, fracciones I, II y III, 12-1, y 15 del Reglamento Municipal impugnado invaden la esfera competencial de la autoridad sanitaria estatal en la materia de salubridad general que le ha sido delegada, en violación al principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, al facultar al Municipio para dictar órdenes de visita, verificación, realizar inspecciones sanitarias e incluso aplicar sanciones y medidas de seguridad.

Lo anterior es así, toda vez que el artículo 4º de la Constitución Federal señala que la ley determinará la concurrencia entre la Federación y los Estados en la protección de la salud, sin que al efecto otorgue intervención al Municipio y conforme al artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las leyes atinentes a esa materia, el cual dispuso en los artículos 199, en relación con el 3º y 13 del propio ordenamiento, que corresponde a la Federación expedir las normas de salud en materia de carne y cárnicos, como alimentos conforme a la definición que de los mismos da el artículo 215, fracción I, atribuyendo a los Estados competencia en la vigilancia de esas normas, sin conceder atribución alguna a los Municipios.

La vigilancia sanitaria de carne y cárnicos se realiza por la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco con base en los Acuerdos de Coordinación suscritos con la Federación, siendo el más relevante el celebrado el seis de mayo de mil novecientos noventa y siete, en cuya cláusula octava se descentralizó al Estado de Jalisco el control sanitario de bienes y servicios, incluyéndose en los mismos a los alimentos, conforme al Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y las diversas normas oficiales mexicanas.

Se afirma que, de igual manera, la legislación estatal determina que es la Secretaría de Salud y el organismo público descentralizado Servicios de Salud Jalisco los que tienen a su cargo el control sanitario de las normas sobre carne y cárnicos y la que establece la forma en que debe realizarse, siendo éstas, por tanto, las autoridades sanitarias y no así los Municipios.

De los artículos 4, 134, 134 bis, 135, 139, 142 al 144, 147, 148, 151, 165 a 170, 199 A, 199 B, 207 a 211 y 222 a 241 de la Ley Estatal de Salud deriva que los Municipios no son autoridades sanitarias ni tienen a su cargo forma alguna de control sanitario, mientras no les sean descentralizadas mediante convenio, advirtiéndose que no existe ningún convenio celebrado en la materia con el Municipio de Guadalajara, por lo que no tiene la calidad de autoridad sanitaria ni facultades para realizar inspecciones sanitarias.

Se invocan las tesis que llevan por rubros: "AYUNTAMIENTOS", "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES" y "AVES, INSPECCION SANITARIA DE. (LEGISLACION DEL ESTADO DE TAMAULIPAS)".

Tercero. Los artículos 1, 4-1, 4-2, 24 y 40 del Reglamento controvertido son violatorios del principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales al invadir la esfera competencial estatal y contradecir lo dispuesto en los numerales 4, 73, fracción XVI, y 124 constitucionales, pues instituyen al Municipio como autoridad sanitaria de forma arbitraria porque no se ha suscrito ningún convenio que así lo autorice en términos de la legislación estatal.

El artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal reputa como autoridades sanitarias al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Salud y La Ley Estatal de Salud al Gobernador del Estado, a la Secretaría de Salud de Jalisco y a los Ayuntamientos, pero estos últimos en los términos de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado, por lo que al no existir convenio celebrado con el Municipio de Guadalajara es claro que los preceptos impugnados pretenden establecer una autoridad extralegal, inconstitucional e invasiva, al no estar facultado dicho Municipio para autoproclamarse como autoridad sanitaria.

Se invoca la tesis intitulada: "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES. DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY".

Cuarto. Los artículos 32, 33, 34 y 37 del Reglamento que se impugna violan el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales invadiendo competencia en contravención a lo dispuesto en los numerales 4 y 73, fracción XVI, de la propia Ley Fundamental, pues omiten sujetarse a las disposiciones que en materia de procedimientos y sanciones dispone tanto la legislación sanitaria federal como la estatal, de acuerdo a su competencia.

Lo anterior porque en los preceptos controvertidos se establece la figura del decomiso en contradicción con el simple aseguramiento de carne y productos cárnicos mientras se determina sobre su calidad e inocuidad; se modifica el procedimiento de verificación sanitaria, subvirtiendo y afectando los derechos de audiencia y defensa de los particulares al no señalarse con precisión las formalidades de la visita; se inventan sanciones (suspensiones y revocación de licencias); se establecen reglas de calificación de multas diferentes, en las que incluso se varía la forma de considerar la reincidencia, pues se modifica de un año a seis meses el período de cómputo; y se omite la resolución administrativa al indicarse que las sanciones se impondrán en la orden de visita.

Se invocan las tesis intituladas: "REGLAMENTOS MUNICIPALES AUTONOMOS. SON INCONSTITUCIONALES A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TRES DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES", "REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS" y "REQUISITO DE DISTANCIA. ES INCONSTITUCIONAL CUANDO LO FIJA UN REGLAMENTO Y NO UNA LEY EMITIDA POR UN ORGANO LEGISLATIVO".

Quinto. Se actualiza una invasión de competencia en contravención a los artículos 4, 73, fracción XVI, y 124, de la Constitución Federal, al pretender el Municipio demandado revisar y dar el visto bueno a las licencias sanitarias, lo que también transgrede el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales al contrariarse la legislación sanitaria federal y estatal, pues las autorizaciones sanitarias, que incluyen licencias, permisos y registros, son otorgadas y revocadas por la autoridad sanitaria, carácter que no tiene el Municipio.

Conforme a los artículos 368 y 369 de la ley General de Salud y 202 y 203 de la Ley Estatal de Salud el Municipio no tiene potestad o injerencia alguna en la revisión o visto bueno de las licencias sanitarias, pues ni las expide ni conoce los criterios para su otorgamiento, ya que ello compete a las autoridades sanitarias, por lo que es claro que el Municipio demandado en forma inconstitucional usurpa la función de otorgar el visto bueno a las licencias sanitarias.

Además, en el Reglamento impugnado se propicia la corrupción al establecerse normas y procedimientos arbitrarios, como son: a) el artículo 7, pues el Municipio se autofaculta para expedir normas a capricho con o sin fundamento legal; b) el artículo 24, al no sujetar las visitas a una programación, queja o sorteo, sino al mero deseo de realizarlas discrecionalmente; c) el artículo 25, al establecer la secrecía y el sistema inquisitorial para intimidar a los particulares al impedirles el acceso y transparencia en las visitas que se realicen; d) al erigirse como autoridad sanitaria respecto del servicio de rastro que presta, convirtiéndose así en juez y parte; y e) al usurpar no sólo las facultades de la autoridad sanitaria que se establece en la Secretaría de Salud, sino también las zoosanitarias correspondientes a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

NOVENO. Estudio de fondo. Del resumen de los conceptos de invalidez realizado en el considerando precedente, se advierte que el motivo fundamental de inconstitucionalidad que subyace en ellos es la invasión de las facultades que en materia de vigilancia e inspección sanitaria de carne y cárnicos atribuye el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco al Municipio de Guadalajara con motivo de la expedición por el Ayuntamiento de dicho Municipio del Reglamento Interno de Inspección Sanitaria y, concretamente, por la arrogación de facultades y la regulación en las normas que en específico impugna del Reglamento de cuestiones atinentes a la materia señalada, en la cual la participación de los Municipios está supeditada a la celebración de los convenios relativos.

El artículo 1° del Reglamento controvertido precisa como objeto de regulación del mismo lo siguiente:

“1. Las disposiciones de este ordenamiento son de orden e interés público y tienen por objeto regular la inspección sanitaria que se realiza a los establecimientos 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 humano, en el Municipio de Guadalajara.”

Como se advierte, el objeto de regulación del Reglamento se refiere a la inspección sanitaria de establecimientos en que se lleve a cabo la comercialización, distribución, almacenamiento, disposición, manipulación, transformación o procesamiento de animales y productos y subproductos derivados de los mismos, sean o no aptos para el consumo humano.

En tales términos, a fin de resolver la cuestión que se debate en el presente juicio de controversia constitucional, se procede a delimitar las facultades constitucionales en la materia de vigilancia e inspección sanitaria de los establecimientos en los que se lleven a cabo las actividades señaladas respecto de animales y productos y subproductos derivados de éstos.

Los artículos 4°, tercer párrafo, y 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen:

“ARTICULO 4o. (...)

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.

(...)”

“ARTICULO 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.”

El artículo 4 constitucional consagra el derecho fundamental a la protección de la salud y mandata la expedición de una ley que establezca la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, la cual será expedida por el Congreso de la Unión en términos de lo expresamente señalado en el numeral 73, fracción XVI.

Al fallar la acción de inconstitucionalidad 119/2008 en sesión de tres de septiembre de dos mil nueve, este Tribunal analizó la facultad de legislar en materia de salubridad general en la historia del constitucionalismo mexicano, señalando al respecto:

“(...) Pues bien, la facultad de legislar en materia de salubridad general ha tenido distintos titulares a lo largo del constitucionalismo mexicano. Esta materia se encontraba expresamente contemplada en el texto original de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, por lo que conforme al artículo 117 de dicho texto (idéntico al actual artículo 124 constitucional) correspondía a los Estados regularla.

El primero de mayo de mil novecientos ocho, el presidente Porfirio Díaz envió una propuesta para restringir la libertad de tránsito, lo cual llevó a un debate que culminó con la adición de una facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, en su artículo 72, fracción XXI.¹³

En el proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza, en diciembre de mil novecientos dieciséis, no se contemplaba modificar esta facultad del Congreso, pero en la sesión de diecinueve de diciembre de mil novecientos diecisiete, el diputado J. M. Rodríguez propuso añadir cuatro incisos a esta facultad, a fin de delimitar la función del Consejo de Salubridad General. Esta moción fue aprobada por ciento cuarenta y tres votos contra tres, quedando la redacción de la siguiente forma:

‘Artículo 73. (Se transcribe su fracción XVI)

De esa redacción surgió el problema de dar contenido a la expresión ‘salubridad general’, para delimitar los aspectos de ‘salubridad local’ que quedarían reservados a la competencia de las entidades federativas. Enfrentada con este problema, la Suprema Corte consideró, en un primer precedente, que se trataba de una cuestión a resolverse en cada caso concreto¹⁴. En otro precedente determinó que ese concepto estaba delimitado por los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional¹⁵.

Sin embargo, esta cuestión fue zanjada en el momento en que se consideró que la salubridad era una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas. En efecto, en mil novecientos ochenta y tres se reformó la Constitución con el objeto de tutelar el derecho a la salud, precisándose que la materia de salud sería concurrente entre la Federación y las entidades federativas¹⁶.

El establecimiento de la concurrencia en materia de salubridad pública implica que corresponde al Congreso de la Unión distribuir competencias en esta materia, de modo que para determinar cuál es el nivel de gobierno al que le corresponde regular la protección a la salud de los no fumadores, debe acudirse a la ley general respectiva (...)

En la exposición de motivos de la reforma constitucional que dio lugar a la adición del tercer párrafo al artículo 4º, realizada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se señaló:

“(...) La descoordinación de las distintas dependencias y entidades públicas que actúan en el campo de la salud, genera duplicidades, contradicciones, dispendio de esfuerzos, derroche de recursos y pérdida de tiempo, siempre en perjuicio de México y los mexicanos.

(...)

Se ha optado por la expresión ‘Derecho a la Protección de la Salud’, porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados. En particular, debe llamarse la atención de que sin la participación inteligente, informada, solidaria y

¹³ "Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

¹⁴ "... Es cierto que el inciso XVI del artículo 73 de la Constitución, habla de salubridad general de la República, lo cual dejaría entrever que cuando se trata de salubridad local, de una región o Estado, la materia quedaría reservada al Poder Local correspondiente; esto es innegable, pero entonces la dificultad consistirá en precisar lo que es salubridad general de la República y lo que corresponde a salubridades generales locales, lo cual debe decidirse mediante un examen concreto, en cada caso de que se trate, y es más bien una cuestión de hecho, que deben decidir los tribunales, y, en su oportunidad, la Suprema Corte, interpretando la Constitución y las leyes federales y locales." (Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XXXIV, página 665).

¹⁵ "... por tanto, es indiscutible que el Departamento de Salubridad Pública Federal, tiene competencia constitucional para conocer y dirimir todas aquellas cuestiones que dieron motivo a su creación y a las que concretamente se refieren los incisos II y IV de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, y, lógicamente, también para todas aquellas que con dichas cuestiones se enlacen o tengan íntima conexión; pero no aparece que se le hayan conferido facultades sobre salubridad particular, en los Estados, sin conexión con la general, ni sobre el comercio de drogas en los mismos, que no sean de las que envenenan al individuo y degenera la raza; por lo que tales facultades, atento lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, pertenecen al régimen interior de los Estados." (Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XXXVI, página 329).

¹⁶ "Artículo 4o. ... 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."

activa de los interesados no es posible que se conserve, recupere, incremente y proteja la salud: en este terreno no se puede actuar en contra de la conducta cotidiana de los ciudadanos.

Sin embargo, el carácter social de este derecho impone a los poderes públicos un deber correlativo al que consideramos se puede hacer frente, si existe solidaridad, responsabilidad pública, voluntad política y capacidad de ejecución. El sector público deberá poseer esos atributos para que el reiterado propósito de disponer de un Sistema Nacional de Salud, sea una realidad.

No se trata de la creación de un aparato burocrático nuevo, forzosamente grande e inmanejable, sino de un sistema conducido por la autoridad sanitaria en el que las instituciones de salud, sin perjuicio de su personalidad jurídica y patrimonio propios y de su autonomía paraestatal, se integren y coordinen funcionalmente, para evitar duplicidades y contradicciones; en suma, para dar un paso más eficiente a los recursos sociales y dotar de cabal efectividad al derecho social a la protección de la salud.

El perfeccionamiento del Sistema Nacional de Planeación, es condición para que el Sistema Nacional de Salud se implante.

La planeación nacional dispondrá los procedimientos indispensables, a fin de que el programa de salud y los programas institucionales, cimentados en el Plan Nacional de Desarrollo, resulten compatibles y complementarios.

La iniciativa que presentamos a esta Honorable Cámara responde al propósito de revertir el proceso centralizador que desde principios de siglo se iniciara en materia de salud y que ha llevado a que la Federación tome responsabilidades que pertenecen por su naturaleza a las jurisdicciones local y municipal. La Ley Sanitaria ha desvirtuado el ámbito de la salubridad general, que concibió el Constituyente de Querétaro, y con los Convenios de Servicios Coordinados de Salud Pública tradicionales, prácticamente se ha liquidado el carácter concurrente de la materia sanitaria.

Por esas consideraciones, en la adición se previene que la ley distribuirá entre la Federación y las entidades federativas las responsabilidades que en cuanto a la salubridad tocan a cada uno de los niveles de gobierno, sin menoscabo de que cada Estado, conforme a sus respectivas legislaciones y potencialidades, convenga con los municipios que éstos participen activa y gradualmente en las actividades de salud. El carácter concurrente de la materia sanitaria se ajusta a lo dispuesto por el Constituyente de Querétaro, al prevenir el Consejo de Salubridad General y la dependencia del Ejecutivo encargada de las tareas sanitarias en el ámbito federal. El empeño descentralizador ha de comprender la entrega paulatina a las jurisdicciones locales de funciones, programas y recursos hasta hoy manejados por la Federación.

Sin embargo, para que la reivindicación federal que propugnamos no actúe en contra de los objetivos de racionalización de los recursos sanitarios y coadyuve a dar efectividad al derecho a la protección de la salud, será necesario que tanto las entidades federativas como los municipios, decidan integrarse por la vertiente de la coordinación, al Sistema Nacional de Planeación y con ello, al Sistema Nacional de Salud.

Así se abatirán las inequidades regionales, el centralismo y el manejo dispendioso de los recursos que la Nación asigna a esta prioridad.

(...)"

Destaca de la anterior exposición de motivos la finalidad de la reforma de revertir el proceso centralizador que había llevado a que la Federación tomara responsabilidades que por su naturaleza pertenecían a las jurisdicciones local y municipal, para lo cual se dispuso que la concurrencia en la materia sanitaria se ajustaría a la ley que distribuyera entre la Federación y las entidades federativas las responsabilidades entre dichos niveles de gobierno, sin menoscabo de que las entidades federativas convinieran con los municipios su participación activa y gradual.

En torno a tal facultad concurrente, en el asunto referido con anterioridad¹⁷ este Tribunal Pleno sostuvo:

"(...) Ahora bien, como ha reconocido este Tribunal Pleno, la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno en determinadas materias.

Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, podemos afirmar que el orden federal ha experimentado una profunda transformación sin alterar su componente esencial e irreductible.

En consonancia con lo expuesto, el Constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Alto Tribunal así lo ha reconocido¹⁸, las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

Nuestro lenguaje constitucional llama concurrencias legislativas a las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el Constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada 'Ley General'.

Estas leyes generales o marco distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, desconstitucionalizando la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal¹⁹(...)

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 119/2008, resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil nueve.

¹⁸ Al respecto puede citarse la tesis: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES.-Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 30., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 40., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general." (jurisprudencia P./J. 142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042).

¹⁹ Al respecto puede citarse la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACION DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.-La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5).

Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual, produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

En efecto, si únicamente operara una configuración competencial federal, la validez de una ley en atención al órgano que la emitió estaría condicionada exclusivamente a determinar si la Constitución otorgó a cierto nivel de gobierno la facultad para expedir determinada ley en determinada materia. Sin embargo, en tanto que en las materias concurrentes, normas de igual rango pueden distribuir competencias, en estos casos la validez de una norma no depende sólo de la Constitución, sino de otra ley del Congreso de la Unión.

Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas²⁰(...)”

Al resolver este Tribunal Pleno la controversia constitucional 54/2009, en sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez, precisó que el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino que debe ser analizado dependiendo de la materia en la cual se aplica y que, concretamente, tratándose de la materia de salubridad general establecida en la Constitución y administrada en la Ley General de Salud, la concurrencia es operativa y no normativa, existiendo además un sistema de coordinación paralelo a la propia concurrencia que si bien no determina la competencias distribuidas, sí fija ciertas competencias y hace ciertos compromisos para la consolidación y operación de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, como se advierte de la siguiente parte relativa de sus consideraciones:

“(…) El párrafo adicionado al artículo 4º de la Constitución Federal quedó redactado de la siguiente manera: (Se transcribe)

El párrafo transcrito claramente delega en el legislador ordinario la facultad de establecer, mediante una ley general, la concurrencia en materia de salubridad general. Ahora bien, independientemente de la naturaleza y jerarquía de estas normas generales, tema que no es necesario revisar para el caso que nos ocupa, es claro que la voluntad del órgano de reforma constitucional fue la de delegar en el Legislador Federal esta competencia, que ejerció emitiendo la Ley General de Salud al año siguiente, el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro.

Esta ley, en su exposición de motivos, ratifica lo dicho por el órgano de reforma y establece el sistema general de concurrencia de la siguiente manera:

‘Es pertinente destacar que el Título Segundo, en cumplimiento del artículo 4o. constitucional, reparte la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas, conforme a un criterio descentralizador.

Se pretende así, revertir el proceso centralizador de la materia sanitaria y recuperar el carácter concurrente que el Constituyente de Querétaro le concedió. Conforme a ello, se aprecia que en nuestro régimen jurídico existen tres modalidades normativas que deban formar parte de un todo sistemático: la salubridad general que se reserva la Federación y la salubridad general que corresponde, de manera coordinada con aquélla a las entidades federativas, y la salubridad local; esta última regida por la legislación que se expida en las entidades federativas y que abarcará la esfera municipal, según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.

²⁰ Al respecto, es aplicable la tesis P. VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: “SUPREMACIA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACION DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.-A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de ‘supremacía constitucional’ implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la ‘Ley Suprema de la Unión’, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.” (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6).

A efecto de que el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud, se previene que la Secretaría de Salubridad y Asistencia dicte las normas técnicas comunes a la salubridad general, que aseguren la uniformación, principios, criterios, políticas y estrategias, y que se celebren los acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, que contempla la fracción X del artículo 115 de la Constitución General de la República. A través de esos acuerdos, se podrá instituir las estructuras administrativas a las que se confieran los servicios unificados de salubridad general'.

De lo anterior conviene destacar, en primer término, las tres distintas modalidades normativas que establece el legislador en materia de salud para formar 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.

Asimismo, de lo dicho por el legislador en la exposición de motivos, podemos inferir que el mismo pretendía que las dos primeras modalidades fueran reguladas federalmente, y que fuera solamente la tercera, la salubridad local, la regulada por leyes emitidas por los congresos locales. Este sistema original ha evolucionado de manera difícil de diagnosticar en el entorno nacional y de imposible evaluación si realmente se ha respetado en su totalidad la estructura original planteada.

De cualquier modo, lo que sí continúa expresamente regulado por la Ley General de Salud, y que se encuentra directamente relacionado con el tema que nos ocupa, es la intención del legislador de que: 'el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud' y que la Secretaría del ramo dictará 'las normas técnicas comunes a la salubridad general, que aseguren la uniformación, principios, criterios, políticas y estrategias'. Estas normas técnicas que, posterior a la emisión de la Ley de Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de mil novecientos noventa y dos, se transformaron en Normas Oficiales Mexicanas, siguen siendo aplicables a la prestación de servicios de salud, en la totalidad del territorio nacional, para la materia de salubridad que, se entiende, comprende dos de las tres modalidades normativas indicadas originalmente por el legislador, esto es, tanto la salubridad general reservada a la Federación, como la salubridad general que le corresponde a las entidades federativas. Lo anterior independientemente de los convenios de coordinación que puedan realizarse entre las entidades y la Federación para establecer lo que se llamó originalmente: 'servicios unificados de salubridad general'.

Así, en el texto original de la Ley General de Salud se establecía en su artículo 13:

“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 Salubridad y Asistencia:

I.- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;’.

Este artículo fue posteriormente reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de mayo de 1997, cuyo artículo segundo transitorio establecía lo siguiente:

‘ARTICULO SEGUNDO.- SE REFORMAN LOS ARTICULOS 13, FRACCION I; 14; 20, FRACCION VII; 42; 45; 46; 66; 76; 94; 118, FRACCION II; 126; 133; 140; 145; 146; 165; 166; 175; 194; 195; 199; 201; 210; 264; 286 BIS, FRACCION II; 351; 370; 380, FRACCION VI; 392 Y 455 DE LA LEY GENERAL DE SALUD A FIN DE QUE LA REFERENCIA QUE SE HACE EN DICHOS ARTICULOS A LA EXPRESION ‘NORMAS TECNICAS’, SE SUSTITUYA POR LA DE ‘NORMAS OFICIALES MEXICANAS’.”

Por lo que la redacción final del artículo 13 A, fracción I, quedó como sigue:

‘Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;’

(...)

De este modo, de esta estructura constitucional y legal de la materia de salubridad general se desprende 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, encargadas por la Ley General de algunos de los rubros de la materia constitucionalmente concurrente de salubridad general.

Aquí es importante aclarar 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. Las materias concurrentes que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso. No es lo mismo la concurrencia en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más viejas de la Constitución, que en los casos de desarrollo social, o equilibrio ecológico. De este modo, en cada uno de los casos relacionados con materias concurrentes, se debe hacer un análisis específico de sus particularidades.

(...) 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. En las materias que se consideran de salubridad general establecidas en los apartados del artículo 13 de la Ley General, aun cuando sean operados por hospitales construidos, financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que en varias de estas materias existe, además, un sistema de coordinación paralelo a la propia concurrencia, que si bien no determina las competencias que previamente ya distribuyeron la Constitución y la Ley, sí fijan ciertas competencias y se hacen ciertos compromisos para la consolidación y operación de esta distribución entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, en el caso de la materia de salud en el Estado de Jalisco, vale la pena mencionar la existencia de los acuerdos de coordinación en los que el propio Estado se compromete a aplicar las normas técnicas relacionadas con la salubridad general. Como ejemplo claro de lo anterior, existe el Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Estado de Jalisco, para la integración orgánica y la descentralización operativa de los servicios de salud, publicado en diciembre de 1986. En este convenio literalmente se establece que: “el Gobierno del Estado tendrá a su cargo, por conducto de su Departamento de Salud y en virtud del presente acuerdo lo siguiente: III. Operar los servicios de salubridad general a que se refiere el inciso B) del artículo 13 de la Ley General de Salud, relativos a la atención médica y la salud pública, con estricto apego a la normatividad técnica que establezca la SSA. (...)”

Así, la concurrencia en materia de salud es regulada por el Congreso de la Unión en la Ley General de Salud al disponer en su artículo 1o.:

“La presente Ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.”

En tales términos, se establecen como autoridades sanitarias las siguientes:

“Artículo 4o. Son autoridades sanitarias:

I. El Presidente de la República;

II. El Consejo de Salubridad General;

III. La Secretaría de Salud, y

IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento del Distrito Federal.”

En el artículo 3o., fracción XXIV, se establece como materia de salubridad general la siguiente:

“Artículo 3o. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

(...)

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

(...)”

El artículo 13 distribuye las competencias entre la Federación y las entidades federativas en los siguientes términos:

“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:

I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;

II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, V, VI, XVII Bis, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII y XXIX, del artículo 3o. de esta Ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud;

III. Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas; cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

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;

V. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

VI. Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento;

VII. Coordinar el Sistema Nacional de Salud;

VII bis. Regular, desarrollar, coordinar, evaluar y supervisar las acciones de protección social en salud;

VIII. Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;

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

X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.

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, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXVIII Bis y XXX del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;

III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y

VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta Ley y demás disposiciones generales aplicables.

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley.”

Así, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional, así como organizar, operar los servicios y vigilar el funcionamiento, entre otras materias, del control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación, el cual comprende acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y aplicación de medidas de seguridad y sanciones en su caso, y es aplicable, entre otros, al proceso, importación y exportación de alimentos de acuerdo con el artículo 194 que dispone:

“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 de perfumería, belleza y aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración;

(...)”

El artículo 215, fracción I, de la Ley define lo que para efectos de la misma se entiende por alimento en los siguientes términos:

“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;

(...)”

En relación al control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación, que incluye a los alimentos, los artículos 195, 197, 199, 201 y 205 de la Ley General de Salud establecen:

“Artículo 195. La Secretaría de Salud emitirá las normas oficiales mexicanas a que deberá sujetarse el proceso y las especificaciones de los productos a que se refiere este Título (...)”

“Artículo 197. Para los efectos de esta Ley, se entiende por proceso el conjunto de actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta Ley.”

“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.”

“Artículo 201. La Secretaría de Salud, determinará los tipos de establecimientos dedicados al proceso de los productos a que se refiere este Título, que deberán efectuar su control interno con base en las normas oficiales mexicanas o las disposiciones aplicables que al efecto se expidan.”

“Artículo 205. El proceso de los productos a que se refiere este Título deberá realizarse en condiciones higiénicas sin adulteración, contaminación o alteración, y de conformidad con las disposiciones de esta Ley y demás aplicables.”

El artículo 17 Bis establece que la Secretaría de Salud ejercerá las funciones de regulación, control y fomento sanitarios en la materia de control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación a través del órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios al disponer:

“Artículo 17 Bis. La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley; XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios:

I. Efectuar la evaluación de riesgos a la salud en las materias de su competencia, así como identificar y evaluar los riesgos para la salud humana que generen los sitios en donde se manejen residuos peligrosos;

II. Proponer al Secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;

III. Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia, salvo en las materias a que se refieren las fracciones I y XXVI del artículo 3o. de esta Ley;

IV. Evaluar, expedir o revocar las autorizaciones que en las materias de su competencia se requieran, así como aquellos actos de autoridad que para la regulación, el control y el fomento sanitario se establecen o deriven de esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y los demás ordenamientos aplicables;

V. Expedir certificados oficiales de condición sanitaria de procesos, productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con las materias de su competencia;

VI. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de los productos señalados en la fracción II de este artículo, de las actividades relacionadas con los primeros, de su importación y exportación, así como de los establecimientos destinados al proceso de dichos productos y los establecimientos de salud;

VII. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de la publicidad de las actividades, productos y servicios a los que se refiere esta Ley y sus reglamentos;

VIII. Ejercer el control y la vigilancia sanitarios de la disposición y trasplantes de órganos y tejidos y células de seres humanos, salvo lo dispuesto por los artículos 329, 332, 338 y 339 de esta Ley;

IX. Ejercer las atribuciones que esta Ley y sus reglamentos le confieren a la Secretaría de Salud en materia de sanidad internacional, con excepción de lo relativo a personas;

X. Imponer sanciones y aplicar medidas de seguridad en el ámbito de su competencia;

XI. Ejercer las atribuciones que la presente Ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le confieren a la Secretaría de Salud en materia de efectos del ambiente en la salud, salud ocupacional, residuos peligrosos, saneamiento básico y accidentes que involucren sustancias tóxicas, peligrosas o radiaciones;

XII. Participar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Salud, en la instrumentación de las acciones de prevención y control de enfermedades, así como de vigilancia epidemiológica, especialmente cuando éstas se relacionen con los riesgos sanitarios derivados de los productos, actividades o establecimientos materia de su competencia, y

XIII. Las demás facultades que otras disposiciones legales le confieren a la Secretaría de Salud en las materias que conforme a lo dispuesto en este artículo sean competencia de la Comisión.”

Ahora bien, el artículo 18 establece que 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, entre otros servicios, los relativos al control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación. Los artículos 18, 19 y 21 disponen al respecto:

“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 Unico 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.”

“Artículo 21. Los acuerdos de coordinación que se celebren se sujetarán a las siguientes bases:

I. Establecerán el tipo y características operativas de los servicios de salubridad general que constituyan el objeto de la coordinación;

II. Determinarán las funciones que corresponda desarrollar a las partes, con indicación de las obligaciones que por el acuerdo asuman;

III. Describirán los bienes y recursos que aporten las partes, con la especificación del régimen a que quedarán sujetos;

- IV. Establecerán las estructuras administrativas a que se refiere el artículo 19, determinando sus modalidades orgánicas y funcionales;*
- V. Desarrollarán el procedimiento para la elaboración de los proyectos de programas y presupuestos anuales y determinarán los programas de actividades que vayan a desarrollarse;*
- VI. Definirán, en su caso, las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios;*
- VII. Establecerán que los ingresos que se obtengan por la prestación de servicios, se ajustarán a lo que dispongan la legislación fiscal y los acuerdos que celebren en la materia el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas;*
- VIII. Indicarán las medidas legales o administrativas que las partes se obliguen a adoptar o promover, para el mejor cumplimiento del acuerdo;*
- IX. Establecerán las normas y procedimientos de control que corresponderán a la Secretaría de Salud;*
- X. Establecerán la duración del Acuerdo y las causas de terminación anticipada del mismo;*
- XI. Indicarán el procedimiento para la resolución de las controversias que, en su caso, se susciten con relación al cumplimiento y ejecución del acuerdo, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, y*
- XII. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para la mejor prestación de los servicios.”*

En materia de vigilancia y medidas de seguridad sanitaria, los artículos 368, 369, 393, 394 y 403 disponen:

“Artículo 368. La autorización sanitaria es el acto administrativo mediante el cual la autoridad sanitaria competente permite a una persona pública o privada, la realización de actividades relacionadas con la salud humana, en los casos y con los requisitos y modalidades que determine esta Ley y demás disposiciones generales aplicables.

Las autorizaciones sanitarias tendrán el carácter de licencias, permisos, registros o tarjetas de control sanitario.”

“Artículo 369. Las autorizaciones sanitarias serán otorgadas por la Secretaría de Salud o por los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

“Artículo 393. Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella.

La participación de las autoridades municipales 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 394. Las demás dependencias y entidades públicas coadyuvarán a la vigilancia del cumplimiento de las normas sanitarias y, cuando encontraren irregularidades que a su juicio constituyan violaciones a las mismas, lo harán del conocimiento de las autoridades sanitarias competentes.”

“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.”

En conclusión, conforme a las disposiciones anteriormente transcritas de la Ley General de Salud:

1) Corresponde a la Federación, concretamente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: a) dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional, perteneciendo a dicha materia el control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación; y b) organizar, operar los servicios y vigilar el funcionamiento del control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación.

2) Dentro del control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación se comprende el proceso, importación y exportación de alimentos.

3) La Secretaría de Salud ejercerá las funciones de regulación, control y fomento sanitarios en la materia de control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación (que comprende alimentos) a través de su órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

4) Corresponde a los Gobiernos de las Entidades Federativas ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos para su consumo dentro o fuera del mismo establecimiento, basándose en las normas oficiales mexicanas que al efecto se emitan.

5) La Secretaría de Salud determinará los tipos de establecimientos dedicados al proceso de alimentos que deberán efectuar su control interno con base en las normas oficiales mexicanas o las disposiciones aplicables que al efecto se expidan.

6) 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, entre otros servicios, los relativos al control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación (que incluye alimentos).

7) Las autorizaciones sanitarias, mediante las cuales se permite a personas públicas o privadas la realización de actividades relacionadas con la salud humana serán otorgadas por la autoridad sanitaria, esto es, la Secretaría de Salud o los gobiernos de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia.

8) La participación de los Municipios en el ámbito de competencia estatal también estará determinada por los convenios que se celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo dispuesto en la legislación local, lo que se prevé así tanto para los sistemas estatales de salud, (estableciéndose incluso el auxilio de la Secretaría de Salud, cuando lo soliciten los Estados, en la descentralización a los Municipios), como en materia de vigilancia y medidas de seguridad sanitaria. Las demás dependencias y entidades públicas coadyuvarán a la vigilancia del cumplimiento de las normas sanitarias, debiendo hacer del conocimiento de las autoridades competentes las violaciones que adviertan.

Ahora bien, en caso del Estado de Jalisco, con fecha 12 de agosto de mil novecientos ochenta y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Jalisco, con el propósito de descentralizar el ejercicio de las funciones de control y regularidad sanitaria en la Entidad", cuya copia obra a fojas 231 a 238 del tomo I del cuaderno de pruebas ofrecido por la Cámara de Diputados, en cuyas cláusulas primera, séptima y décimo sexta, se pactó:

"PRIMERA. El objeto del presente acuerdo es descentralizar el ejercicio de las funciones de control y regulación sanitaria que en materia de salubridad general otorga la Ley General de Salud a la SSA de manera exclusiva, así como establecer las bases y modalidades para el ejercicio coordinado de las funciones de control y regulación sanitaria que se confieren de manera directa por la Ley General de Salud a las propias entidades.

Se entiende por control y regulación sanitaria el conjunto de actos que lleve a cabo la autoridad a fin de prevenir riesgos y mejorar las condiciones de salud de la población, que para los efectos de este acuerdo comprende: el otorgamiento de autorizaciones, la vigilancia sanitaria, la aplicación de medidas de seguridad y la imposición de sanciones respecto a los establecimientos, productos, servicios o personas a que se refiere la legislación sanitaria aplicable, así como las actividades relacionadas con el fomento sanitario."

"SEPTIMA. La SSA descentraliza al Gobierno del estado, con fundamento en los artículos 13 apartado A y 18 segundo párrafo de la Ley General de Salud, el ejercicio de las funciones que de manera exclusiva le confiere la propia Ley, y que a continuación se enuncian y de manera limitativa se establecerán en los anexos técnicos de este Acuerdo:

a) En materia de autorizaciones.

- 1. Licencias Sanitarias. (...)**
- 2. Permisos Sanitarios. (...)**
- 3. Registro Sanitario. (...)**
- 4. Notificación. (...)**

b) En materia de vigilancia sanitaria.

Ordenar y practicar visitas de inspección que sean a su cargo y las que determine la SSA, a fin de dar cumplimiento al ejercicio de las funciones de control y regulación sanitaria que se descentralizan.

c) En materia de medidas de seguridad e imposición de sanciones.

La aplicación de medidas de seguridad a que se refieren las fracciones VI, VII, IX, X, XI, XII y XIII del artículo 404 de la Ley General de Salud e imposición de sanciones administrativas previstas en la propia Ley y sus reglamentos y que resulten como consecuencia del ejercicio de las funciones de vigilancia sanitaria que se descentralizan o bien cuando así lo requiera la SSA.

d) En materia de recursos de inconformidad.

(...)

e) En lo relativo al Programa contra la Farmacodependencia.

(...)"

"DECIMO SEXTA. El Gobierno del Estado con el apoyo y asesoría de la SSA en su caso, podrá convenir con sus municipios que éstos participen en el ejercicio de las funciones de control y regulación sanitaria que se descentralicen, conservando el Gobierno del Estado en todo caso su calidad de autoridad sanitaria en materia de salubridad general."

Por su parte, la Ley Estatal de Salud del Estado de Jalisco dispone en sus artículos 3, 4, 7, 8, 11, 134, 134 bis, 135, 136, 140 y 222:

"Artículo 3º. En los términos de la Ley General de Salud y de la presente ley:

A. Es materia de salubridad general:

I. La atención médica, preferentemente en beneficio de los grupos más vulnerables.

Para los efectos de la presente Ley, se entienden como grupos vulnerables los adultos mayores, los niños y las niñas desde su concepción, las personas con discapacidad, las personas de escasos recursos y, en general, todos aquellos que se encuentren en situación de extrema dificultad para satisfacer sus necesidades básicas;

II. La atención materno-infantil;

III. La prestación de servicios de planificación familiar;

IV. La salud mental;

V. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales; técnicas y auxiliares para la salud;

VI. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;

VII. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en seres humanos;

VIII. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud;

IX. La educación para la salud;

X. La orientación y vigilancia en materia de nutrición;

XI. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud de la persona;

XII. La salud ocupacional en los términos del Art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIII. La prevención y el control de las enfermedades transmisibles;

XIV. La prevención y el control de las enfermedades no transmisibles y accidentes;

XV. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;

XVI. (DEROGADA, P.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2001)

XVII. Participar con las autoridades federales en el desarrollo de los programas contra el alcoholismo, el tabaquismo y la farmacodependencia;

(REFORMADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

XVIII. Vigilar el funcionamiento de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos y bebidas no alcohólicas y alcohólicas, en estado natural, mezcladas, preparadas, adicionadas o acondicionadas para su consumo dentro o fuera de los mismos, y

XIX. Las demás que establezca la Ley General de Salud.

B. Es materia de salubridad local, la regulación y el control sanitario de:

I. Mercados y centros de abasto;

II. Construcciones, excepto las de los establecimientos de salud;

III. Cementerios, crematorios, funerarias y criptas;

IV. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

V. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

VI. Agua potable y alcantarillado;

VII. Establos, granjas, zahúrdas y demás establecimientos de cría o explotación de animales;

VIII. Reclusorios;

IX. Baños públicos;

X. Centros de reunión y de espectáculos;

XI. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

XII. Hoteles, moteles, pensiones y casas de huéspedes;

XIII. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

XIV. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

XV. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

XVI. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

XVII. (DEROGADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2010)

XVIII. Las demás materias que determine esta Ley y otras disposiciones legales aplicables.

Los giros y establecimientos no enunciados en las fracciones anteriores, quedan sujetos a vigilancia sanitaria en los casos en que exista evidencia de riesgo o daño para la salud humana."

"Artículo 4°. Son autoridades sanitarias estatales:

I. El Gobernador del Estado;

II. La Secretaría de Salud Jalisco y el organismo público descentralizado Servicios de Salud Jalisco, y

III. Los Ayuntamientos en los términos de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado, de conformidad con esta Ley y demás disposiciones legales aplicables."

“Artículo 7°. El Ejecutivo Estatal podrá convenir con los Ayuntamientos, la prestación, por parte de éstos, de los servicios de salubridad general concurrente y de salubridad local, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario. En dichos convenios, se podrán estipular acciones sanitarias que deban ser realizadas por las Delegaciones y Agencias Municipales.

Los convenios a que se refiere el párrafo anterior, fomentarán la descentralización al nivel municipal. La descentralización de los servicios de atención médica, salud pública y regulación sanitaria al nivel municipal se realizará con la mayor prontitud y conforme los programas y calendarios que se prevean en el Plan Estatal de Desarrollo correspondiente.”

“Artículo 8°. En los términos de los convenios que se celebren, compete a los Ayuntamientos:

I. Asumir la administración de los establecimientos de salud que descentralice, en su favor, el Gobierno Estatal en los términos de las leyes aplicables;

II. Formular y desarrollar programas municipales de salud, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud, de acuerdo con los principios y objetivos de los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo;

III. Vigilar y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables; y

IV. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las atribuciones anteriores y las que se deriven de esta Ley.”

“Artículo 11. Las bases y modalidades del ejercicio coordinado de las atribuciones de los Gobiernos Estatal y Municipal en la prestación de servicios de salubridad general concurrente, se establecerán en los convenios que al efecto se celebren, en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones legales aplicables.”

“Artículo 134. Corresponde la regulación y el control sanitario de las materias a que se refiere el artículo 3, apartado B de esta Ley, al Gobierno del Estado y a los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias en los términos de este ordenamiento, de las disposiciones aplicables y de los convenios legales que dichos niveles de gobierno llegaran a suscribir.”

“Artículo 134 bis. Para los efectos de este Título, se entiende por ‘control sanitario’, el conjunto de acciones de orientación educación, autorización, muestreo y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones que ejerce la Secretaría de Salud Jalisco y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, con la participación de los productores, comercializadores, prestadores de servicio y consumidores, en base a los acuerdos de coordinación celebrados con la Federación y a lo establecido en la norma jurídica aplicable.

El ejercicio del control sanitario se aplicará a todos los bienes, servicios, actividades, establecimientos y procesos que sean competencia de la autoridad sanitaria municipal o estatal, conforme a lo que dispone este ordenamiento.

El muestreo que se realice deberá cumplir con los requisitos que al efecto establece la Ley General de Salud y sus reglamentos respectivos, así como las normas oficiales mexicanas aplicables, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los particulares.”

“Artículo 135. La ‘regulación sanitaria’ comprende la autorización, vigilancia, aplicación de sanciones y medidas de seguridad, relacionados con las materias competentes de la salubridad local a que alude el artículo anterior.”

“Artículo 136. La Secretaría de Salud Jalisco emitirá los ordenamientos, criterios y lineamientos de carácter técnico para establecer normas oficiales a las que quedarán sujetos tanto el control sanitario como la regulación sanitaria en materia de salubridad local.”

“Artículo 140. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, en los términos de las disposiciones legales respectivas y de los convenios que se celebraran o llegaran a celebrar, darán prioridad, en su caso, a los siguientes servicios de salud:

I. Sanitarios.

a) Agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales;

b) Aseo público;

c) Letrinas;

d) Baños públicos, y

e) Rastros.

II. Asistencia Social.”

“Artículo 222. Corresponde a las autoridades sanitarias del Estado y a las Municipales, en los términos del Art. 4.º de esta Ley, la vigilancia y el cumplimiento de este ordenamiento y de las demás disposiciones que de ella se deriven.”

De las anteriores disposiciones de la Ley Estatal de Salud de Jalisco deriva:

1) La distinción entre las materias de salubridad general y local, comprendiéndose dentro de las primeras, entre otras, la vigilancia del funcionamiento de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos para su consumo dentro o fuera de los mismos y, en las segundas, la regulación y el control sanitario de, entre otros, los mercados y centros de abasto, así como establos, granjas, zahúrdas y demás establecimientos de cría o explotación de animales y las demás materias que determine la propia Ley y otras disposiciones aplicables.

2) La definición de los Ayuntamientos como autoridad sanitaria estatal en los términos de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado, de conformidad con la propia Ley y demás disposiciones legales aplicables.

3) La posibilidad de que los Ayuntamientos y el Ejecutivo Estatal convengan que éstos asuman la prestación de servicios de salubridad, general concurrente y local, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario, en los que se podrán estipular acciones sanitarias que las dependencias municipales deban realizar.

4) La descentralización de los servicios de atención médica, salud pública y regulación sanitaria deberá realizarse con prontitud y conforme a los calendarios del Plan Estatal de Desarrollo.

5) Corresponde a los Ayuntamientos asumir la administración de los establecimientos de salud que descentralice en su favor el Gobierno del Estado, formular y desarrollar programas municipales de salud en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud, vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia la Ley General de Salud y la legislación estatal aplicable, así como todas las atribuciones necesarias para hacer efectivas las anteriormente mencionadas.

6) Las bases y modalidades para el ejercicio coordinado de las atribuciones de los Gobiernos Estatal y Municipal en la prestación de los servicios de salubridad general concurrente se establecerán en los convenios relativos, en los términos de dicha Ley y disposiciones aplicables.

7) La regulación y el control sanitario de las materias de salubridad local corresponderá a los niveles estatal y municipal de acuerdo a su ámbito de competencia conforme a dicha Ley, las demás disposiciones aplicables y los convenios que dichos niveles de gobierno suscriban.

8) Por control sanitario se entiende el conjunto de acciones de orientación, educación, autorización, muestreo y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones. Se ejerce por la Secretaría de Salud y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, con la participación de productores, comercializadores, prestadores de servicio y consumidores.

9) El ejercicio del control sanitario se aplica a todos los bienes, servicios, actividades, establecimientos y procesos que sean competencia de la autoridad estatal y municipal conforme a su ámbito competencial.

10) La regulación sanitaria comprende la autorización, vigilancia, aplicación de sanciones y medidas de seguridad relativas a las materias de salubridad local.

11) La Secretaría de Salud Jalisco emitirá las normas oficiales a las que quedarán sujetos el control y la regulación sanitaria en materia de salubridad local.

12) Se dará prioridad, entre otros servicios de salud, al de rastros.

13) Corresponde a las autoridades sanitarias del Estado y Municipios la vigilancia y el cumplimiento de la Ley y demás disposiciones derivadas de ella, conforme lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley, esto es, los Ayuntamientos en los términos de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado.

Recapitulando todo lo anteriormente expuesto: en la materia de salubridad general del control sanitario de productos y servicios, que comprende la orientación, educación, muestreo, verificación y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones en el proceso de alimentos, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, dictar las normas oficiales mexicanas que regirán en todo el territorio nacional, así como organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento; y a los Gobiernos de las entidades federativas ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos; siguiendo la finalidad de descentralización en la materia sanitaria de la reforma constitucional que dio lugar al tercer párrafo del artículo constitucional, en la Ley General de Salud se establece que la Secretaría de Salud propondrá acuerdos de coordinación con las entidades federativas para su participación en la prestación de estos servicios de control sanitario de productos y servicios en los que se definirán, en su caso, directrices de descentralización de los gobiernos de los Estados a los Municipios, quedando la participación de las autoridades municipales y de las autoridades de las comunidades indígenas determinada por los convenios que celebren y por lo que disponga la legislación local relativa; el Gobierno del Estado de Jalisco celebró Acuerdo de coordinación con el Ejecutivo Federal para descentralizar el ejercicio de las funciones de control y regularidad sanitaria en la entidad, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de agosto de mil novecientos ochenta y seis, en el que se estipuló que el Gobierno del Estado podría convenir con sus Municipios su participación en el ejercicio de las funciones de control y regulación sanitaria que se descentralizaban; la Ley Estatal de Salud del Estado de Jalisco define a los Ayuntamientos como autoridad sanitaria estatal en los términos de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado y consigna la posibilidad de que los Ayuntamientos convengan la prestación de servicios de salubridad, general concurrente y local, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario, en los que se podrán estipular acciones sanitarias que las dependencias municipales deban realizar; esta Ley define al control sanitario, en los mismos términos que la Ley General de Salud, como el conjunto de acciones de orientación, educación, autorización, muestreo y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones que se aplica a todos los bienes, servicios, actividades, establecimientos y procesos, y señala que la regulación sanitaria comprende la autorización, vigilancia, aplicación de sanciones y medidas de seguridad relativas a las materias de salubridad local.

Ahora bien, la materia de regulación del Reglamento controvertido, consistente en la inspección sanitaria de establecimientos en que se lleve a cabo la comercialización, distribución, almacenamiento, disposición, manipulación, transformación o procesamiento de animales y productos y subproductos derivados de los mismos, sean o no aptos para el consumo humano, involucra aspectos no sólo regulados por la Ley General de Salud, que reglamenta el derecho a la protección de la salud de las personas, sino también aspectos de sanidad animal objeto de regulación por la Ley Federal de Sanidad Animal, así como servicios propios a cargo del Ayuntamiento como lo son el rastro y mercados y centrales de abasto.

En efecto, el artículo 115, fracción III, dispone:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

(...)

d). Mercados y centrales de abasto.

(...)

f). Rastro.

(...)

i). Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(...)”

Como se advierte, corresponde al Municipio prestar, entre otros, los servicios de rastro y mercados y centrales de abasto, así como aquéllos que las Legislaturas locales determinen según sus condiciones territoriales y socio-económicas y su capacidad administrativa y financiera, quedando sujeto a la observancia de lo dispuesto en las leyes federales y estatales.

Por su parte, la Ley Federal de Sanidad Animal establece en sus artículos 1, 2, 3, 4 y 6, fracción XLVIII, lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en todo el territorio nacional y 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 y establecimientos Tipo Inspección Federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, esto último coordinadamente con la Secretaría de Salud de acuerdo al ámbito de competencia de cada Secretaría; 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. Sus disposiciones son de orden público e interés social.”

“Artículo 2. Las actividades de sanidad animal tienen como finalidad: diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de enfermedades y plagas que afecten la salud o la vida de los animales; procurar el bienestar animal; así como establecer las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria y en los establecimientos Tipo Inspección Federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de los bienes de origen animal para consumo humano.

La regulación, verificación, inspección y certificación del procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano en establecimientos Tipo Inspección Federal se deberán llevar a cabo respecto a la atención de riesgos sanitarios por parte de la Secretaría, de conformidad con lo que establezca la Secretaría de Salud.”

“Artículo 3. La Secretaría es la autoridad responsable de tutelar la sanidad y el bienestar animal, así como de las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria; y establecimientos Tipo Inspección Federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal.”

“Artículo 4. Para los efectos de la Ley se entiende por:

(...)

***Establecimientos:* Las instalaciones ubicadas en territorio nacional en donde se desarrollan actividades de sanidad animal o se prestan servicios veterinarios, sujetos a regulación zoosanitaria o de buenas prácticas pecuarias en términos de esta Ley y su Reglamento;**

***Establecimientos Tipo Inspección Federal (TIF):* Las instalaciones en donde se sacrifican animales o procesan, envasan, empacan, refrigeran o industrializan bienes de origen animal y están sujetas a regulación de la Secretaría en coordinación con la Secretaría de Salud de acuerdo al ámbito de competencia de cada Secretaría y cuya certificación es a petición de parte;**

(...)

***Inspección:* Acto que realiza la Secretaría para constatar mediante la verificación el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella deriven;**

(...)

***Punto de verificación e inspección zoosanitaria:* Sitio ubicado en territorio nacional autorizado por la Secretaría para constatar el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones de sanidad animal;**

(...)

***Sanidad animal:* La que tiene por objeto preservar la salud, así como prevenir, controlar y erradicar las enfermedades o plagas de los animales;**

Secretaría: La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

(...)

TIF: Establecimiento Tipo Inspección Federal;

(...)"

"Artículo 6. Son atribuciones de la Secretaría:

(...)

XLVIII. Establecer y coordinar las actividades de vigilancia epidemiológica activa o pasiva en unidades de producción, centros de acopio, centros de investigación, laboratorios de diagnóstico, lugares de exhibición, predios de traspaso, rastros u otros establecimientos donde se realicen actividades reguladas por esta Ley;"

Asimismo, la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco dispone en sus artículos 1, 2, fracciones I, VIII y IX, 3, 4, 5, 6, 7, 10, fracciones IX, XIX, XXI, y XXII y 13, lo siguiente:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general para el estado de Jalisco y sus municipios, y establece las bases de coordinación en materia de sanidad animal."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto:

I. Establecer en el Estado de Jalisco y sus municipios la protección y preservación de la salud humana mediante políticas de coordinación intergubernamentales en materia de sanidad animal;

(...)

VIII. La coordinación de los gobiernos municipales con los gobiernos estatal y federal para regular los establecimientos de matanza, y

IX. Promover la coordinación intersectorial, la interacción con los gobiernos estatales circunvecinos y el propio gobierno federal con la finalidad de optimizar los recursos destinados a fomentar y lograr la sanidad animal en el Estado de Jalisco."

"Artículo 3. Las actividades de sanidad animal tienen como finalidad el diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de enfermedades y plagas que afecten la salud o la vida de los animales, procurando el bienestar animal y siempre procurando la inocuidad. Así como la prevención y erradicación de las prácticas ilegales en la engorda o alimentación animal con el uso de productos químicos prohibidos para este fin."

"Artículo 4. Previo convenio con la federación, el gobierno del Estado podrá llevar a cabo la supervisión, control, regulación y movilización de cualquier sustancia activa beta-agonistas o cualquier otro tipo de sustancia prohibida para uso, consumo o terminación de animales, que perjudique la salud de éstos o a la humana."

"Artículo 5. Para la los efectos de esta ley se considerarán como propios para la interpretación de esta ley, los conceptos que define la Ley Federal de Sanidad Animal, así como los siguientes:

(...)

Inspección: Acto que realiza la Secretaría de Desarrollo Rural en conjunto con las autoridades federales para constatar mediante la verificación el cumplimiento de la Ley Federal de Sanidad Animal, la presente Ley, sus respectivos reglamentos y las Normas Oficiales Mexicanas;

(...)

SAGARPA: La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

Sanidad Animal: La que tiene por objeto preservar y proteger la salud humana, así como prevenir, controlar y erradicar las enfermedades o plagas de los animales;

Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Rural;

SENASICA: Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria;

(...)

Verificación: Constatación ocular, revisión de documentos comprobación mediante muestro y análisis de laboratorio oficial.”

“Artículo 6. Son de aplicación supletoria las siguientes disposiciones:

I. Del ámbito federal:

a. La Ley Federal de Sanidad Animal;

b. Los convenios de colaboración y coordinación que al efecto celebren el Gobierno del Estado y la Federación;

c. La Ley de Organizaciones Ganaderas;

d. Las normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas en materia zoosanitaria y sanitaria, y

e. La Ley General de Salud.

II. Del ámbito estatal:

a. La Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario;

b. La Ley Estatal de Salud;

c. Los programas estatales en la materia, y

d. Los convenios de colaboración y coordinación que se celebren entre el Gobierno del Estado, la Federación y los Gobiernos Municipales.

III. Del ámbito municipal:

a. Los Reglamentos del Rastro correspondiente.”

“Artículo 7. Son autoridades competentes para la aplicación de esta ley, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I. El Titular del Poder Ejecutivo;

II. La Secretaría de Desarrollo Rural;

III. La Secretaría de Salud, y

Los Gobiernos Municipales.”

“Artículo 10. Compete a la Secretaría en lo concerniente a la sanidad animal, sin menoscabo de las otras atribuciones previstas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, o las establecidas por algún otro ordenamiento local, las siguientes atribuciones y obligaciones:

(...)

IX. Celebrar acuerdos y convenías (sic) en materia de sanidad animal con las dependencias federales, estatales y municipales correspondientes;

(...)

XIX. Promover la formación de industrias y rastros Tipo Inspección Federal, la transformación de productos y subproductos pecuarios, así como el fomento de su consumo;

(...)

XXI. Vigilar y aplicar, en coordinación con la Secretaría de Salud, las disposiciones relacionadas con la inocuidad de los alimentos de origen animal, la selección y clasificación de los elementos o ingredientes que se utilicen para el consumo animal, así como la aplicación de prácticas de registro y etiquetado en todos los productos y subproductos;

XXII. Inspeccionar los rastros y otros lugares donde se sacrifiquen animales, para verificar el estricto apego a las normas de la materia;

(...)”

“Artículo 13. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I. La conferida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, párrafo II, fracción f, prestar el servicio de rastro conforme a la legislación y reglamentación aplicable para la protección y preservación de la salud humana en el sacrificio de los animales a destinarse para el consumo humano;

II. Expedir los reglamentos municipales que se puedan establecer a través de convenios de descentralización con respecto a la materia de sanidad animal;

III. Fomentar, proteger y difundir la actividad pecuaria en el municipio;

IV. Apoyar los programas relativos a la sanidad animal, control de excretas y del medio ambiente en el municipio;

V. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en la presente ley y su reglamento, conforme a su competencia;

VI. Supervisar el cumplimiento de las disposiciones higiénicas y sanitarias en los Rastros Municipales de conformidad con lo dispuesto por la legislación sanitaria;

VII. Establecer regulación municipal, complementaria a la nacional y estatal, en aspectos de controles de salud, control y operación de negocios de carnicería, reglamentos de operación y mantenimiento de rastro y control de ventas clandestinas, entre otros;

VIII. Fomentar, financiar, implementar y vigilar que los rastros cuenten con un laboratorio de análisis, el cual podrá auxiliar a los inspectores en sus funciones control sanitario de los productos y en la vigilancia de las sustancias prohibidas administradas a los animales que puedan ser causa de toxicidades el (sic) ser humano.

IX. Mantener y fortalecer las actividades inherentes al servicio del resguardo del rastro de acuerdo a las necesidades del municipio, y

X. Las demás que señale esta ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables.”

De conformidad con los anteriores preceptos transcritos de la Ley Federal de Sanidad Animal y la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco:

1) La Ley Federal de Sanidad Animal 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 y establecimientos Tipo Inspección Federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, esto último coordinadamente con la Secretaría de Salud de acuerdo al ámbito competencial de cada Secretaría; 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.

2) 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 y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es la autoridad responsable de su tutela.

3) La regulación, verificación, inspección y certificación del procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano en establecimientos TIF (instalaciones donde se sacrifican animales o procesan, envasan, empacan, refrigeran o industrializan bienes de origen animal) se deberá realizar, respecto a la atención de riesgos sanitarios, por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación conforme a lo establecido por la Secretaría de Salud. Estos establecimientos estarán sujetos a regulación coordinada de ambas Secretarías de acuerdo a sus respectivos ámbitos de competencia.

4) La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tiene dentro de sus atribuciones la de establecer y coordinar las actividades de vigilancia epidemiológica en los establecimientos en que se realicen actividades reguladas por la Ley, entre otros, los rastros.

5) La Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco tiene entre sus finalidades la de establecer en el Estado y sus Municipios la protección y preservación de la salud humana mediante políticas de coordinación intergubernamentales en materia de sanidad animal y la coordinación de los Gobiernos Municipales con los Gobiernos Estatal y Federal para regular los establecimientos de matanza.

6) Las actividades de sanidad animal tienen como finalidad diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de enfermedades y plagas que afecten la salud o la vida de los animales, procurando el bienestar animal y la inocuidad, así como la prevención y erradicación de prácticas ilegales de engorda o alimentación animal con el uso de productos químicos prohibidos.

7) El Gobierno del Estado, previo convenio con la Federación podrá llevar a cabo la supervisión, control, regulación y movilización de cualquier sustancia activa beta-agonistas o cualquier otro tipo de sustancia prohibida para uso, consumo o terminación de animales, que perjudique la salud de éstos o la humana.

8) En el ámbito estatal es supletoria a la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco, entre otros, los convenios de colaboración y coordinación que se celebren entre el Gobierno del Estado, la Federación y los Gobiernos Municipales y, en el ámbito municipal, los Reglamentos de Rastro correspondientes.

9) Los Gobiernos Municipales son autoridades competentes para la aplicación de la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco, en el ámbito de su competencia.

10) A la Secretaría de Desarrollo Rural de la entidad compete, entre otras funciones, las de celebrar convenios en materia de sanidad animal con dependencias federales, estatales y municipales, promover la formación de rastros TIF, vigilar y aplicar, en coordinación con la Secretaría de Salud, las disposiciones relacionadas con la inocuidad de alimentos de origen animal, así como la aplicación de prácticas de registro y etiquetado en todos los productos y subproductos relativos e inspeccionar los rastros y lugares donde se sacrifican animales.

11) Son atribuciones de los Ayuntamientos en materia de sanidad animal: prestar el servicio de rastro conforme a la legislación y reglamentación aplicable para la protección y preservación de la salud humana en el sacrificio de los animales a destinarse para el consumo humano; expedir los reglamentos municipales relativos a convenios de descentralización en materia de sanidad animal; fomentar, proteger y difundir la actividad pecuaria, apoyar los programas de sanidad animal, control de excretas y del medio ambiente; vigilar el cumplimiento de la ley y su reglamento conforme a su competencia; supervisar el cumplimiento de las disposiciones higiénicas y sanitarias en los rastros municipales; establecer regulación municipal complementaria en control de salud, control y operación de negocios de carnicería, operación y mantenimiento de rastro y control de ventas clandestinas; fomentar, financiar, implementar y vigilar que los rastros cuenten con laboratorio de análisis, los que podrán auxiliar a los inspectores en sus funciones de control sanitario de productos y en la vigilancia de las sustancias prohibidas administradas a los animales que puedan ser causa de toxicidades al ser humano; así como mantener y fortalecer las actividades inherentes al servicio del resguardo del rastro conforme a las necesidades del Municipio.

Conforme a lo anteriormente expuesto la materia de regulación del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, impugnado en la presente controversia constitucional -precisado en su artículo 1o. como la inspección sanitaria a 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 humano-, rebasa los aspectos propios de la competencia originaria municipal, pues dicho objeto no sólo comprende servicios que corresponden al Municipio y en los que tiene facultades reglamentarias, lo que incluye la expedición de normas de inspección interna de control de calidad e higiene sanitarios para garantizar que los servicios cumplan la legislación federal y estatal a que está sujeta su prestación y las facultades relativas de las autoridades municipales, con independencia de las inspecciones estatales o federales a las que se encuentre sujeto en la prestación de los servicios a su cargo, sino también aspectos en los que sólo puede expedir regulación, tener injerencia y señalar las atribuciones correspondientes de las autoridades del Ayuntamiento previa la celebración de un convenio de coordinación en la materia.

En efecto, el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, constitucional²¹ claramente establece que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los reglamentos que regulen las materias y servicios públicos de su competencia, de lo que deriva su facultad para regular la prestación, entre otros, del servicio de rastro a su cargo. En este sentido resultan aplicables las tesis jurisprudenciales P./J. 132/2005 y P./J. 133/2005 de este Órgano Colegiado intituladas: "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA" y "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".²²

Concretamente, en el caso del Estado de Jalisco, el artículo 13 de la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para dicha entidad, anteriormente transcrito, dispone las diversas atribuciones de los Ayuntamientos en la materia, entre ellas, las de prestación del servicio de rastro; el fomento, protección y difusión de la actividad pecuaria y la de apoyo a los programas relativos a la sanidad animal, control de excretas y del medio ambiente. En materia reglamentaria, expresamente se faculta a los Ayuntamientos para expedir la regulación procedente sobre: a) controles de salud; b) control y operación de negocios de carnicería; c) reglamentos de operación y mantenimiento de rastro; d) control de ventas clandestinas; y e) los reglamentos que se puedan establecer a través de convenios de descentralización con respecto a la materia de sanidad animal. Así mismo, encomienda a los Municipios la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la Ley y su Reglamento conforme a su competencia, así como la supervisión del cumplimiento de las disposiciones higiénicas y sanitarias en los rastros municipales.

Por consiguiente, por lo que se refiere a los servicios a cargo del Municipio, entre ellos el de rastro, el Municipio de Guadalajara tiene la facultad de expedir las disposiciones reglamentarias que regulen la prestación del mismo, lo que incluye normas de inspección interna de control sanitario a fin de cumplir los estándares de calidad e higiene requeridos por la normativa federal y estatal, como expresamente se señala en el artículo 13, fracción VI, de la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco, transcrito con anterioridad, pues en la prestación de los servicios a su cargo se encuentra sujeto a lo dispuesto en las leyes federales y estatales como lo consigna el artículo 115, fracción III, antepenúltimo párrafo constitucional; esto con independencia de las facultades de inspección de las autoridades sanitarias a nivel federal y estatal, esto es, de la Secretaría de Salud, por conducto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en términos de la fracción XXIV del artículo 3 de la Ley General de Salud y 6, fracción XLVIII, de

²¹ "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."

²² "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II." ((Novena Época, Registro: 176929, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, tesis: P./J. 132/2005, página: 2069)

"LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." ((Novena Época, Registro: 176948, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, tesis: P./J. 133/2005, página: 2068)

la Ley Federal de Sanidad Animal, y de las autoridades correspondientes a nivel estatal, en términos del artículo 10, fracción XXII, de la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco y 162 y 163 del Reglamento de la Ley Estatal de Salud en Materia de Rastros en el Estado de Jalisco²³, así como de lo dispuesto en los convenios de coordinación celebrados por el Estado con las autoridades federales, al ser los rastros o mataderos los establecimientos destinados a la matanza de animales para consumo humano, como se señala en el artículo 1° del Reglamento citado.²⁴

Sin embargo, el Reglamento impugnado no se limita a regular el control interno higiénico y sanitario de los establecimientos que prestan el servicio de rastro en el Municipio de Guadalajara, sino que se constituye como autoridad sanitaria para dicho servicio y abarca además aspectos de inspección sanitaria para todos los establecimientos 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 humano, lo que excede su competencia porque el Municipio de Guadalajara no ha celebrado los convenios de coordinación relativos en materia de control sanitario con el Gobierno del Estado de Jalisco y, específicamente, en relación a los establecimientos objeto de reglamentación que precisa el artículo 1°, por lo que en relación a dicho control sanitario carece de facultades para expedir las normas relativas y otorgar facultades a las autoridades municipales en la materia.

Esto se reconoce así en el Decreto que aprueba el Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, emitido el veinticinco de julio de dos mil ocho y publicado en la Gaceta Municipal de catorce de agosto del mismo año, que obra a fojas 28 a 41 de autos, cuyos puntos textualmente señalan:

“Primero. Se aprueba el Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, para quedar como sigue:

Primero. Se aprueba el Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, para quedar como sigue:

REGLAMENTO INTERNO PARA LA INSPECCION SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. (...)

Artículos Transitorios

Primero. Publíquense las presentes reformas reglamentarias en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

Segundo. Quedan derogadas las disposiciones de orden municipal que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Tercero. Una vez publicadas las presentes disposiciones, remítase mediante oficio un tanto de ellas al Honorable Congreso del Estado de Jalisco, para los efectos ordenados en las fracciones VI y VII del artículo 42 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Cuarto. Notifíquese a las direcciones municipales designadas como autoridades para el cumplimiento del presente ordenamiento para que se avoquen al conocimiento y cumplimiento del mismo.

Quinto. Notifíquese a las asociaciones e introductores mediante la publicación en la Gaceta Municipal de Guadalajara y en los estrados de la Presidencia, la Tesorería y a la Dirección de Rastro Municipal de la publicación mensual en la Gaceta Municipal mediante la cual se deben dar a conocer las medidas, normas y disposiciones vigentes susceptibles de verificación e inspección sanitaria.

²³ “Artículo. 162. Sin excepción alguna, los encargados de estas casas de matanza, solicitarán a las Autoridades Sanitarias competentes, los servicios de un inspector sanitario, el que deberá estar presente desde el arribo de los animales a las instalaciones, hasta la salida de los productos cárnicos.”

“Artículo 163. El inspector deberá realizar la inspección “ante” y “post-mortem”, sellando personalmente o por conducto de un ayudante, los productos que se encuentren aptos para el consumo humano y desechando en su caso, aquellos productos que por alguna causa no lo sean, procediendo de inmediato a su inutilización por alguno de los métodos autorizados.”

²⁴ “Artículo 1° Se entiende por rastro o matadero, el lugar destinado a la matanza de animales para consumo humano.”

Sexto. Las funciones y atribuciones dispuestas en el presente ordenamiento, cuya competencia corresponda a las Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, quedarán sin efectos para que la autoridad municipal opere en lugar de aquellas hasta en tanto se lleve a cabo la suscripción de los convenios correspondientes.

Segundo. Se derogan los artículos 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 del Reglamento de Rastro en el Municipio de Guadalajara.

Tercero. Se aprueba la celebración de un convenio entre este Ayuntamiento y el Ejecutivo del Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco, a fin de que este Ayuntamiento realice las acciones correspondientes para la coordinación, colaboración y verificación del cumplimiento expreso de la legislación en materia de inspección sanitaria, de competencia estatal, en el Municipio de Guadalajara, el cual debe considerar en su clausulado los siguientes términos:

I. Objeto. Constituir al Ayuntamiento de Guadalajara, como autoridad sanitaria estatal para el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de inspección sanitaria de competencia estatal, en el Municipio de Guadalajara.

II. Vigencia. La vigencia propuesta será por el periodo equivalente a la presente administración municipal.

III. De la materia del convenio:

a) De las partes. Las partes del presente convenio asumen las siguientes condiciones entre sí:

- 1. Otorgar las facilidades necesarias para la debida coordinación de las dependencias en función del cumplimiento del presente convenio;***
- 2. Colaborar con la información y datos estadísticos necesarios a las partes para el mejor desempeño de sus funciones y la operación del presente convenio;***
- 3. Mantener comunicación institucional de manera permanente a través de los medios y por las formas acordadas; y***
- 4. Asumir de manera independiente, el ejercicio de recursos materiales financieros y humanos para el cumplimiento del objeto y fines previstos y resultantes del presente convenio.***

b) De las atribuciones y obligaciones de la Secretaría:

- 1. La Secretaría reconoce, en el cumplimiento de sus funciones, al Ayuntamiento, a través de la dependencia municipal relacionada con la inspección sanitaria, como autoridad sanitaria estatal, para los efectos del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la inspección sanitaria en el ámbito de competencia territorial del Municipio de Guadalajara;***
- 2. Son materia de inspección sanitaria a cargo del Ayuntamiento para los efectos de este convenio los siguientes:***
 - 2.1. Especies domésticas para el consumo humano;***
 - 2.2. Productos y subproductos para el consumo humano derivados del procesamiento o manipulación de semovientes aptos para el consumo humano; y***
- 3. Llevar a cabo una inspección periódica al cumplimiento de las funciones y atribuciones otorgadas al Ayuntamiento por medio del presente convenio.***

c) De las atribuciones que se otorgan al Ayuntamiento:

- 1. El Ayuntamiento habrá de dar cumplimiento a las funciones, facultades y atribuciones otorgadas mediante el presente convenio, a través de la dependencia encargada de la inspección sanitaria en el municipio;***
- 2. Proponer políticas y los programas en materia de salud, prevención específica e inspección sanitaria;***

- 3. Participar en las investigaciones relacionadas con la inspección sanitaria en beneficio de la salud y el control de ésta en seres humanos;**
- 4. Emitir autorizaciones para el funcionamiento de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos en estado natural, mezclados, preparados, adicionados o acondicionados para su consumo dentro o fuera de los mismos;**
- 5. Inspeccionar la comercialización y venta de alimentos de origen animal en la vía pública;**
- 6. Formular y desarrollar programas municipales de salud, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud, de acuerdo con los principios y objetivos de los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo;**
- 7. Atender de manera expresa los elementos señalados por la Secretaría como materia de salud pública en relación con la inspección sanitaria en el municipio;**
- 8. Llevar a cabo y supervisar las acciones que así le sean encomendadas en materia de salud pública con relación a la promoción de la salud, control y vigilancia sanitaria;**
- 9. Vigilar que en los mercados, centros de abasto, tianguis, rastros, establecimientos fijos y semifijos se cumpla con los requisitos legales establecidos en materia sanitaria, verificando en particular que los vendedores, locatarios y personal cuya actividad esté vinculada con los establecimientos o locales en tianguis, arriba señalados, conserven en esos lugares las condiciones higiénicas indispensables para el debido mantenimiento de los mismos;**
- 10. Llevar el control sanitario de los rastros;**
- 11. Emitir la autorización correspondiente para la operación de los rastros en el municipio;**
- 12. Realizar los exámenes necesarios ante y post mortem a los semovientes, en pie y en canal para determinar su aptitud para el consumo humano;**
- 13. Sancionar el sacrificio de semovientes domésticos destinados al consumo humano que presenten residuos o sustancias tóxicas o riesgosas para la salud de los consumidores en términos de las disposiciones legales aplicables o en las normas emitidas por la autoridad competente, notificando de inmediato a las autoridades competentes cuando la materia de sanción no fuese de su competencia;**
- 14. Sancionar la matanza de semovientes para consumo humano en lugares no autorizados;**
- 15. Emitir la orden de sacrificio, y verificar que no se sacrifique ningún animal si no es obtenida previamente dicha orden, así como llevar a cabo la inspección ante y post mortem a través de un médico veterinario acreditado ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA;**
- 16. Vigilar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de sacrificio, para los rastros que operen en el municipio;**
- 17. Inspeccionar y en caso de incumplimiento sancionar, que los establos, granjas, zahúrdas, y establecimientos de cría o explotación de semovientes estén ubicados fuera de las áreas pobladas y fijar los plazos necesarios para que los que actualmente se encuentran dentro, se reubiquen;**
- 18. Emitir la autorización para el funcionamiento de establos, granjas, zahúrdas, y establecimientos de cría, explotación y venta de semovientes, cuando éstos reúnan las condiciones sanitarias que fija la ley, las disposiciones legales aplicables y las normas oficiales mexicanas correspondientes;**
- 19. Llevar a cabo el control sanitario del comercio ambulante relacionado con alimentos de origen animal que se expendan en la vía pública;**
- 20. Expedir la licencia sanitaria a los establecimientos donde se realice la cría, atención veterinaria, venta y/o adiestramiento de semovientes, o a cualquier otro donde se utilicen o aprovechen semovientes para cualquier fin lícito;**

- 21. Verificar e implementar las medidas necesarias para controlar el crecimiento de las poblaciones de aves urbanas empleando sistemas inofensivos o reubicarlas, cuando resulte necesario para evitar que causen problemas a las estructuras, edificaciones, obras artísticas y demás análogas en áreas públicas;*
- 22. Verificar la ejecución de un programa de bienestar animal a quienes con motivo de la explotación de su giro comercial deban poseer algún animal de manera permanente, condicionando el otorgamiento y refrendo de la licencia municipal a dicha verificación;*
- 23. Verificar que en los espacios creados para alojar temporal o permanentemente a los semovientes dispuestos para consumo humano, se cuente con un médico veterinario responsable y demás personal capacitado, así como instalaciones adecuadas;*
- 24. Verificar y, en su caso, sancionar la indebida realización de experimentos con semovientes vivos, en los términos de la Ley Estatal de Salud;*
- 25. Emitir la autorización y, en su caso, supervisar el sacrificio de los semovientes destinados al consumo humano;*
- 26. Verificar y, en su caso sancionar, que el sacrificio de ganado y aves se realice en locales adecuados, específicamente previstos para esos fines, y mediante los procesos regulados en las normas oficiales mexicanas;*
- 27. Sancionar el maltrato o crueldad que se infiera en contra de los semovientes dispuestos en los rastros para el consumo humano;*
- 28. Verificar y en caso de incumplimiento sancionar que, previo a su sacrificio, los semovientes cuadrúpedos deberán ser insensibilizados para evitar el sufrimiento innecesario del animal, utilizando cualquier medio aprobado por esta autoridad u otra competente, que no afecte la calidad del producto;*
- 29. Verificar y en caso de incumplimiento sancionar que, tratándose de aves, liebres o conejos, el sacrificio se realice mediante métodos rápidos que no sometan al animal a sufrimiento innecesario;*
- 30. Verificar que los semovientes fracturados o que por cualquier otra causa estén sufriendo dolor deberán ser sacrificados de inmediato;*
- 31. Recibir las denuncias correspondientes al incumplimiento de la ley y dar causa a los procedimientos correspondientes o, en su caso, dar cuenta a las autoridades federales competentes;*
- 32. Imponer las medidas de seguridad conducentes en los términos del artículo 62 de la Ley Estatal de Salud;*
- 33. Llevar a cabo visitas de verificación a efecto de confirmar o sancionar el cumplimiento de la ley;*
- 34. Procurar que el personal designado para el cumplimiento de estas funciones cuente con conocimientos técnicos y profesionales para la realización de su comisión;*
- 35. Informar a la Secretaría de manera ordinaria mensualmente y extraordinaria, cuando la Secretaría lo solicite, del ejercicio de las atribuciones otorgadas a través de éste convenio;*
- 36. Determinar medios, formas y canales de comunicación institucional;*
- 37. Realizar la toma de muestras en los casos donde se sospeche que los productos o subproductos de origen animal, puedan ser portadores de enfermedades infectocontagiosas o hayan sido alimentados con sustancias prohibidas, se podrá tomar una muestra para ser enviada a un laboratorio oficial;*
- 38. Inspeccionar el transporte de carne y sus productos frescos o industrializados, en donde sólo se permitirá el uso de vehículos en buen estado, limpios y acondicionados para el objeto; requiriéndose para los productos refrigerados, que los vehículos estén provistos de refrigeración o congelación y forrados de materiales*

lisos, impermeables, de fácil aseo, aprobados por la Secretaría de Salud, debiendo tomar en cuenta que en dichos vehículos el exterior de los mismos, el techo, paredes y puertas, deben estar pintados de colores claros y con denominación del establecimiento en caso de ser propiedad del mismo;

39. Verificar que las dimensiones del interior de los vehículos de transporte garanticen que las canales, medias canales y cuartos de canal no tengan contacto con el piso o las paredes. Se permite el transporte de carne de diferentes especies siempre y cuando no tengan contacto directo entre sí; y

40. Vigilar por medio del médico veterinario oficial o aprobado, que la insensibilización para el sacrificio de los semovientes, se realice en forma humanitaria con pistola de émbolo oculto, electricidad o cualquier otro método autorizado por la Secretaría de Salud.

Artículo Transitorio

Unico. Publíquese en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

Cuarto. Se autoriza la celebración de un convenio entre este Ayuntamiento y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a fin de que este Ayuntamiento realice las acciones correspondientes para la coordinación, colaboración y verificación del cumplimiento expreso de las normas oficiales mexicanas en materia de inspección y vigilancia, de competencia Federal, en el Municipio de Guadalajara el cual debe considerar en su clausulado los siguientes términos:

I. Objeto. Constituir al Ayuntamiento de Guadalajara, como autoridad Federal para el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de inspección y vigilancia, de competencia Federal, en el Municipio de Guadalajara.

II. Vigencia. La vigencia propuesta será por el periodo equivalente a la presente administración municipal.

III. De la materia del convenio:

a) De las partes. Las partes del presente convenio asumen las siguientes condiciones entre sí:

- 1.** Otorgar las facilidades necesarias para la debida coordinación de las dependencias en función del cumplimiento del presente convenio;
- 2.** Colaborar con la información y datos estadísticos necesarios a las partes para el mejor desempeño de sus funciones y la operación del presente convenio;
- 3.** Mantener comunicación institucional de manera permanente a través de los medios y por las formas acordadas; y
- 4.** Asumir de manera independiente, el ejercicio de recursos materiales financieros y humanos para el cumplimiento del objeto y fines previstos y resultantes del presente convenio.

b) De las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría:

- 1.** La Procuraduría reconoce, en el cumplimiento de sus funciones, al Ayuntamiento, a través de las dependencias municipales relacionadas con la inspección y vigilancia, como autoridad federal para los efectos del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en el ámbito de competencia territorial del Municipio de Guadalajara; y
- 2.** Llevar a cabo una verificación periódica regular al cumplimiento de las funciones y atribuciones otorgadas al Ayuntamiento por medio del presente convenio.

c) De las atribuciones y obligaciones del Ayuntamiento:

- 1.** El Ayuntamiento habrá de dar cumplimiento a las funciones, facultades y atribuciones otorgadas mediante el presente convenio, a través de las dependencias encargadas de la inspección y vigilancia, de competencia federal, en el Municipio de Guadalajara;

- 2. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;**
- 3. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;**
- 4. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios, y elaborar estudios relativos;**
- 5. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor;**
- 6. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor y, en el ámbito de su competencia, las de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables y, en su caso, determinar los criterios para la verificación de su cumplimiento;**
- 7. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;**
- 8. Aplicar las sanciones y demás medidas establecidas en esta ley, en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás ordenamientos aplicables;**
- 9. Requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicho requerimiento; y**
- 10. Ordenar se informe a los consumidores sobre las acciones u omisiones de los proveedores que afecten sus intereses o derechos, así como la forma en que los proveedores los retribuirán o compensarán.**

Artículo Transitorio

Unico. Publíquese en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

Quinto. Se faculta a los ciudadanos Presidente Municipal, Secretario General y Síndico, todos de este Ayuntamiento, a suscribir los documentos y llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento del presente decreto."

Del Ordenamiento Municipal transcrito, en cuyo artículo primero se contiene el Reglamento que se controvierte en la presente controversia constitucional, deriva lo siguiente:

1) Se aprueba el Reglamento impugnado, cuyos preceptos transitorios disponen, en lo que interesa resaltar, lo siguiente:

- a. Quedan en suspenso las atribuciones que se disponen en el Reglamento y cuya competencia corresponde al Gobierno del Estado, hasta en tanto se lleve a cabo la suscripción de los convenios correspondientes, para que la autoridad municipal opere en lugar de éste.
- b. Se derogan los artículos 78 a 109 del Reglamento de Rastro en el Municipio de Guadalajara.

2) Se aprueba la celebración de un convenio entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Ejecutivo del Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco, a fin de que sea el Ayuntamiento el que realice las acciones de competencia estatal relativas a la coordinación, colaboración y verificación del cumplimiento de la legislación en materia de inspección sanitaria y se disponen los términos que debe contener su clausulado.

3) Se aprueba la celebración de un convenio entre el Ayuntamiento de Guadalajara y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a fin de que sea el Ayuntamiento el que realice las acciones de competencia federal relativas a la coordinación, colaboración y verificación de las normas oficiales mexicanas en materia de inspección y vigilancia sanitaria y se disponen los términos que debe contener su clausulado.

4) Se faculta al presidente Municipal, Secretario General y Síndico del Ayuntamiento a suscribir los convenios referidos.

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 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.

Esto es, se reconoce que no se han celebrado los convenios que faculten al Municipio a ejercer funciones de inspección y vigilancia, de competencia federal y estatal, en la materia objeto del Reglamento controvertido.

En tales términos, en relación a las facultades que en dicha materia corresponden a nivel estatal, se dispone, en el artículo sexto transitorio del Reglamento cuya inconstitucionalidad se controvierte, que las facultades que en éste se otorgan a las autoridades municipales estarán sin efectos hasta en tanto se celebre el convenio con el Gobierno del Estado para que éstas operen en lugar de las Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.

Así mismo, en el artículo Segundo del Decreto se derogan los artículos 78 a 109 del Reglamento de Rastro en el Municipio de Guadalajara, el cual fue aprobado por el Ayuntamiento en sesión treinta y uno de octubre de dos mil dos, publicado en la Gaceta Municipal el veintiuno de noviembre de dos mil dos, en vigor al tercer día de la referida publicación, normas que integraban el Capítulo VI "De la inspección sanitaria" de dicho Reglamento, pues esto pasó a ser materia de regulación en el Reglamento controvertido pero ya no a nivel interno en la prestación del servicio, sino como autoridad sanitaria en la materia.

En atención a lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que, contrariamente a lo argumentado por el Municipio demandado, la expedición del Reglamento impugnado no puede fundarse en la facultad de los Municipios para reglamentar el servicio de rastro, pues éste rebasa la inspección interna sanitaria con fines de control de calidad e higiene de dicho servicio y se extiende, además, a todos los establecimientos 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 humano, en cuya participación se encuentra condicionado a la celebración de los convenios de coordinación y descentralización relativos que, al no existir, dan lugar a la invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en los términos que plantea en su demanda.

Al respecto resulta aplicable analógicamente la jurisprudencia P./J. 73/97 que textualmente señala:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SEGURIDAD Y PROTECCION BANCARIA. EL REGLAMENTO RELATIVO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACION. Del análisis del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal el once de noviembre de mil novecientos noventa y seis, a la luz de los artículos 73, fracciones X y XXIX y 115, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que, en principio, compete a la Federación legislar en materia de seguridad pública en el aspecto de protección y seguridad bancaria, sin perjuicio de que en los términos del artículo 21 de la propia Ley Fundamental y de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, puedan celebrarse convenios entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para actuar en forma coordinada en dicha materia; esta conclusión encuentra apoyo, además, en lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley de Instituciones de Crédito, en las Reglas Generales que Establecen los Lineamientos en Materia de Seguridad Bancaria, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, todo lo cual permite concluir que al expedir el reglamento citado, el Municipio referido invadió la esfera competencial de la Federación, en razón de que las facultades de éste para reglamentar en materia de seguridad bancaria se encuentran sujetas a la celebración previa de un convenio con la Federación." (Registro: 197685, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, septiembre de 1997, tesis: P./J. 73/97, página 547)

En tales términos, se procede el análisis de las disposiciones que concretamente se impugnan del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, las que disponen:

“Capítulo I

Disposiciones Generales

“Artículo 1.

Las disposiciones de este ordenamiento son de orden e interés público y tienen por objeto regular la inspección sanitaria que se realiza a 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 humano, en el Municipio de Guadalajara.”

“Artículo 2.

1. El presente reglamento se expide de acuerdo con las facultades normativas que otorgan los artículos 27 párrafo tercero y 115 fracciones II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 73, 77 y 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y 37 fracción II, 40 y 44 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.”

“Artículo 4.

1. La aplicación del presente reglamento le corresponderá a las siguientes autoridades municipales:

I. Al Presidente Municipal de Guadalajara;

II. Al Síndico Municipal;

III. A la Tesorería Municipal;

IV. A la Dirección del Rastro; y

V. A la Dirección de Inspección y Vigilancia.

2. Para los efectos de este ordenamiento en el ámbito municipal, debe identificarse como autoridad sanitaria, en particular a la Dirección de Inspección y Vigilancia y su departamento competente en materia de inspección sanitaria, sin menoscabo de la calidad que en el mismo sentido en materia estatal y federal es propia de otras autoridades.”

Capítulo II

De la Inspección Sanitaria

“Artículo 5.

1. Para los efectos del presente ordenamiento debe entenderse que la inspección sanitaria comprende todas las acciones inherentes a la inspección, verificación por parte de las autoridades facultadas por ley o reglamento, en las etapas en las cuales exista riesgo o causa de afectación a la salud pública respecto las condiciones bajo las cuales los animales o los productos o subproductos provenientes de éstos, pueden ser dispuestos y procesados para el consumo o para el aprovechamiento humano.

2. Las acciones inherentes a la inspección sanitaria comprenden, además de las dispuestas por las leyes, normas y reglamentos aplicables, las siguientes:

I. Inspeccionar que en los establecimientos y respecto de los animales, los productos o subproductos cárnicos se asuman las condiciones e instalaciones aptas que de acuerdo con las normas respectivas garanticen la higiene e inocuidad de los mismos para consumo humano o su debida disposición para aprovechamiento;

II. Inspeccionar que las personas que participan en la elaboración, procesamiento, o en cualquier acto de manipulación de animales, sus productos o subproductos para consumo humano cuenten con las condiciones propias de higiene, salud e indumentaria necesaria para tal fin;

III. Inspeccionar que en el caso de giros donde se autorice el consumo de estos productos o subproductos, se proporcionen los medios y equipamiento necesarios para el debido aseo de los comensales;

IV. Inspeccionar la realización del examen ante mortem de los animales previo al sacrificio así como la prueba de elisa en orina, para la detección de sustancias prohibidas beta-agonistas;

V. Inspeccionar la realización del examen anatomopatológico de los animales; así como prohibir estrictamente el sacrificio de hembras en el periodo próximo al parto, a menos que un médico veterinario oficial o aprobado lo autorice mediante la justificación técnica debidamente sustentada;

VI. Inspeccionar la realización del examen en laboratorio cuando sea necesario determinar la etiología de las enfermedades;

VII. Inspeccionar la comercialización y venta de alimentos de origen animal en la vía pública; y

VIII. Inspeccionar, y en caso de incumplimiento sancionar, que los establecimientos o espacios dispuestos para la cría o explotación de animales estén ubicados fuera de las áreas pobladas y fijar los plazos necesarios para que los que actualmente se encuentran dentro, se reubiquen.

3. Para el cumplimiento de esta función las dependencias municipales deben hacer uso de las normas aplicables que permitan la inspección de las condiciones descritas y deben llevar a cabo el número de inspecciones necesarias para cumplimentar su objeto.

4. En todo caso el incumplimiento de las medidas que deban adoptarse debe sancionarse, para efecto de lo cual las dependencias municipales deben actuar en el ámbito de su competencia o, en su caso, adoptar e imponer las medidas precautorias necesarias previstas por la ley o el reglamento aplicable y en su momento dar cuenta a la autoridad competente para que se proceda como corresponda.”

“Artículo 7.

Con el objeto de llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las medidas, normas y disposiciones vigentes que correspondan, la dependencia municipal encargada de la inspección sanitaria debe publicar semestralmente en la Gaceta Municipal de Guadalajara, aquellas que no se encuentren previstas en una ley del estado o reglamento municipal, pero que es obligado su aplicación y cumplimiento.”

“Artículo 8.

1. Las dependencias municipales encargadas de la inspección sanitaria en el municipio deben llevar a cabo las siguientes acciones:

I. Participar en las investigaciones relacionadas con la inspección sanitaria en beneficio de la salud y el control de ésta en seres humanos;

II. Formular y desarrollar programas municipales de salud, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud, de acuerdo con los principios y objetivos de los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo;

III. Atender de manera expresa los elementos señalados por la Secretaría de Salud en materia de salud pública con relación a la inspección sanitaria en el municipio;

IV. Llevar a cabo y supervisar las acciones que así le sean encomendadas en materia de salud pública con relación a la promoción del control y vigilancia sanitaria;

V. Vigilar que en los mercados, centros de abasto, tianguis, rastros, establecimientos fijos y semifijos se cumpla con los requisitos legales establecidos en materia sanitaria para el debido comercio y suministro de bienes, productos o subproductos de origen animal, verificando en particular que los vendedores, locatarios y personal cuya actividad esté vinculada con los establecimientos o locales en tianguis, antes señalados, conserven en esos lugares las condiciones higiénicas indispensables para el debido mantenimiento de los mismos;

- VI. Realizar los exámenes necesarios ante mortem y post mortem a los animales, en pie y en canal para determinar su aptitud para el consumo humano;*
- VII. Inspeccionar que los animales, sus productos o subproductos, en la unidad o sus partes, los cuales se expendan para consumo humano cuenten con los sellos de reconocimiento correspondientes en sus distintas etapas y disposiciones;*
- VIII. Sancionar con el decomiso de producto y subproducto cárnico que por sus condiciones se considere no apto para consumo humano;*
- IX. Sancionar el sacrificio de animales domésticos destinados al consumo humano que presenten residuos o sustancias tóxicas o riesgosas para la salud de los consumidores en términos de las disposiciones legales aplicables o en las normas emitidas por la autoridad competente, notificando de inmediato a las autoridades competentes cuando la materia de sanción no fuese de su competencia;*
- X. Sancionar la matanza de animales para consumo humano en lugares no autorizados;*
- XI. Emitir la orden de sacrificio, y verificar que no se sacrifique ningún animal si no es obtenida previamente la misma, así como llevar a cabo la inspección ante mortem y post mortem a través de un médico veterinario acreditado ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;*
- XII. Vigilar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de sacrificio de los animales destinados al consumo humano para los rastros y establecimientos que operen en el municipio;*
- XIII. Emitir la autorización para los rastros y establecimientos que pretendan llevar a cabo el sacrificio de animales destinados al consumo humano en el municipio;*
- XIV. Emitir la autorización para el funcionamiento de establecimientos y espacios de cría, explotación y venta de animales, cuando éstos reúnan las condiciones sanitarias que fija la ley, las disposiciones legales aplicables y las Normas correspondientes;*
- XV. Llevar a cabo el control sanitario del comercio ambulante relacionado con alimentos de origen animal que se expendan en la vía pública;*
- XVI. Otorgar el visto bueno para la expedición de la licencia sanitaria a los establecimientos donde se realice la atención veterinaria, venta o adiestramiento de animales, o a cualquier otro donde se utilicen o aprovechen animales para cualquier fin lícito;*
- XVII. Implementar las medidas necesarias para controlar el crecimiento de las poblaciones de aves urbanas empleando sistemas inofensivos o reubicarlas, cuando resulte necesario para evitar que causen problemas a las estructuras, edificaciones, obras artísticas y demás análogas en áreas públicas;*
- XVIII. Ejecutar programas de bienestar animal a quienes con motivo de la explotación de su giro comercial deban poseer algún animal de manera permanente, condicionando el otorgamiento y refrendo de la licencia municipal a dicha verificación;*
- XIX. Verificar que en los espacios creados para alojar temporal o permanentemente a los animales dispuestos para consumo humano, se cuente con un médico veterinario responsable y demás personal capacitado, así como instalaciones adecuadas;*
- XX. Verificar y, en su caso, sancionar la indebida realización de experimentos con animales vivos, en los términos de la Ley Estatal de Salud;*
- XXI. Verificar que el sacrificio de animales se realice en locales adecuados, específicamente previstos para esos fines, y mediante los procesos regulados en las normas oficiales mexicanas;*
- XXII. Sancionar el maltrato o crueldad que se infiera en contra de los animales dispuestos en los rastros para el consumo humano;*
- XXIII. Verificar que previo a su sacrificio, los animales cuadrúpedos deberán ser insensibilizados para evitar el sufrimiento innecesario del animal, utilizando cualquier medio aprobado por esta autoridad u otra competente, que no afecte la calidad del producto;*

XXIV. Verificar y en caso de incumplimiento sancionar que, tratándose de aves, liebres o conejos, el sacrificio se realice mediante métodos rápidos que no sometan al animal a sufrimiento innecesario;

XXV. Verificar que los animales fracturados o que por cualquier otra causa estén sufriendo dolor deberán ser sacrificados de inmediato;

XXVI. Recibir las denuncias correspondientes al incumplimiento de la ley y dar causa a los procedimientos correspondientes o, en su caso, dar cuenta a las autoridades federales competentes;

XXVII. Asumir las acciones necesarias para imposición de las medidas de seguridad conducentes en los términos del artículo 62 de la Ley Estatal de Salud;

XXVIII. Llevar a cabo visitas de verificación a efecto de confirmar o sancionar el cumplimiento de la ley;

XXIX. Procurar que el personal designado para el cumplimiento de estas funciones cuente con conocimientos técnicos y profesionales para la realización de su comisión;

XXX. Establecer comunicación continua con la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco con relación a la verificación de las disposiciones sanitarias aplicables en el municipio;

XXXI. Realizar la toma de muestras en los casos donde se sospeche que los productos o subproductos de origen animal, puedan ser portadores de enfermedades infectocontagiosas o hayan sido alimentados con sustancias prohibidas, para ser enviadas a un laboratorio oficial;

XXXII. Inspeccionar en los rastros que el transporte de carne y sus productos o subproductos se realice en vehículos en buen estado, limpios y acondicionados para el objeto, aprobados por la Secretaría de Salud, debiendo verificar de igual forma que en ellos se den cumplimiento a las normas aplicables; y

XXXIII. Vigilar por medio del médico veterinario oficial o aprobado, que la insensibilización para el sacrificio de los animales, se realice de acuerdo con los métodos autorizados por la Secretaría de Salud."

Capítulo III

De las Medidas Cautelares, de Seguridad y de Prevención

Artículo 10.

1. La autoridad municipal en el cumplimiento de sus funciones sanitarias debe asumir las medidas necesarias de acuerdo a las condiciones que adviertan de los hechos, para garantizar la salubridad en los establecimientos así como la inocuidad en los productos, de acuerdo con las siguientes características:

I. Medidas cautelares u ordinarias, las cuales tienen por objeto verificar que respecto de los animales o de los productos o subproductos derivados de éstos, dispuestos para el consumo humano, se cumplen con las normas aplicables para su comercialización, procesamiento o consumo en materia sanitaria y por tanto su procedencia es legal y son efectivamente aptos para el consumo humano;

II. Medidas de prevención, las cuales tienen por objeto identificar animales así como los productos o subproductos derivados de éstos que sean susceptibles de producir riesgo a la salud pública al ser dispuestos para el consumo humano o tengan una procedencia ilegal; y

III. Clausurar los establecimientos, retener, decomisar o desnaturalizar los productos o subproductos cárnicos; inmovilizar, custodiar o sacrificar a los animales, cuando en ellos se han identificado condiciones que ponen en riesgo la salud pública."

Capítulo IV**De los Casos y Condiciones a Inspeccionar****“Artículo 12.**

1. Se consideran como características y condiciones susceptibles de inspección sanitaria y en su caso sanción, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

I. El sacrificio de animales en los lugares debidamente autorizados y aptos para tales fines;

II. El uso de métodos de sacrificio humanitarios para evitar el sufrimiento innecesario en los animales;

III. La imposición o grabado de fecha de elaboración y la fecha de caducidad del producto;

IV. El origen animal, su legal procedencia y el pago de derechos correspondientes;

V. La carga o descarga en transportes adecuados;

VI. Las condiciones aptas de los medios de transporte para tal fin;

VII. La existencia de las guías y certificados zoosanitarios correspondientes;

VIII. El debido empaque;

IX. La existencia o no de signos de enfermedad en animales dispuestos para sacrificio;

X. La existencia o no de riesgos sanitarios de contagio o de contaminación de las instalaciones de un establecimiento;

XI. La debida toma de medidas necesarias para la cuarentena de animales que por el riesgo sanitario que representan pongan en riesgo la salud pública;

XII. La aprobación de canales, medias canales o fracciones de las mismas y vísceras obtenidas en los establecimientos dedicados al sacrificio por un Médico Veterinario Zootecnista;

XIII. Que la capacidad de sacrificio en los rastros sea proporcional a su capacidad de refrigeración;

XIV. Los casos factibles para el uso de contenedores plásticos limpios, con las adecuaciones necesarias; y

XV. Que la canal que salga del anfiteatro como apta para el consumo humano, deberá remitirse a la sección correspondiente, en las condiciones adecuadas para evitar su contaminación.

2. Por sus características y la posibilidad de afectación a la salud pública, son susceptibles de verificación e inspección, los centros de cocción, almacenamiento, comercialización, acopio, congelación y distribución de productos y subproductos elaborados de las especies domésticas para consumo humano.”

“Artículo 15.

1. Todos los establecimientos en el municipio deben permitir el acceso a las autoridades sanitarias para inspeccionar las instalaciones, el equipo, el personal, las licencias que expiden las autoridades correspondientes y las normas que regulan a dichas actividades.”

“Artículo 24.

1. La inspección sanitaria se debe realizar cuantas veces se considere necesario a juicio de las autoridades sanitarias o por lo menos debe hacerse una revisión previa al sacrificio de los animales y otra posterior.”

“Artículo 25.

1. Queda prohibido al público en general la entrada a los lugares en que se realice la inspección sanitaria de los animales o de los productos o subproductos.”

Capítulo V**De las Sanciones e Infracciones****“Artículo 32.**

1. Por la violación a las disposiciones contenidas en el presente reglamento, se aplican las siguientes sanciones:

I. Amonestación;

II. Apercibimiento;

III. Multa, conforme a lo establecido por la Ley de Ingresos vigente al momento de la comisión de la infracción;

IV. Clausura parcial o total, temporal o definitiva;

V. Revocación de la licencia, permiso, concesión o autorización;

VI. Cancelación de la licencia, permiso, concesión, registro o autorización, según el caso;

VII. Suspensión de la licencia, permiso, concesión o autorización; y

VIII. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.”

“Artículo 33.

1. Las sanciones previstas en las fracciones I, II y IV del artículo 32, deben ser impuestas por la autoridad ejecutora en cumplimiento a la orden de visita que suscriba la autoridad competente.”

“Artículo 34.

1. La imposición de sanciones se debe hacer tomando en consideración:

I. La gravedad de la infracción;

II. Las circunstancias de comisión de la infracción;

III. Sus efectos en perjuicio del interés público;

IV. Las condiciones socioeconómicas del infractor;

V. La reincidencia del infractor; y

VI. El beneficio o provecho obtenido por el infractor, con motivo del acto sancionado.”

“Artículo 36.

1. Se considera que una conducta ocasiona un perjuicio al interés público, cuando atenta o genera un peligro inminente en contra de la seguridad de la población, de la salud pública; de la eficaz prestación de un servicio público.

“Artículo 37.

1. Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de seis meses, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.”

“Artículo 40.

1. Las sanciones previstas en las fracciones VI, VII y VIII del artículo 32 deben ser impuestas por las autoridades sanitarias conforme a este ordenamiento.”

De los anteriores artículos impugnados deriva que, con excepción del artículo 4.1 deben declararse inválidos todos los preceptos concretamente controvertidos, esto es, los numerales 1, 4.2, 5, 7, 8, 10, 12, 15, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 37 y 40, en virtud de lo siguiente:

1) El artículo 1 debe declararse inválido al rebasar el objeto del Reglamento que precisa la competencia del Municipio y comprender aspectos que están sujetos a la aprobación previa de los convenios relativos, en los términos en que ha quedado analizado con antelación.

2) En relación al artículo 2 se precisa, en primer término, que fue señalado como precepto impugnado de manera destacada en el inciso IV de la demanda, aunque no haya sido citado dentro de los conceptos de invalidez aducidos, por lo que su impugnación debe entenderse contextualizada dentro del motivo general del que se duele el Poder Ejecutivo actor, a saber, la invasión a su esfera competencial en materia de inspección sanitaria por parte del Municipio de Guadalajara.

Hecha la anterior precisión se determina que al disponer esta norma los preceptos que facultan al Ayuntamiento para expedir el Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, su validez constitucional debe ser analizada a la luz de lo que el artículo 1° precisa como objeto de regulación del Reglamento, esto es, no está a discusión que el Municipio tiene facultades reglamentarias, sino si la materia objeto de reglamentación que de manera general señala el artículo 1° excede dicha facultad en perjuicio de la esfera competencial del Poder Ejecutivo actor, con independencia del análisis concreto de constitucionalidad de cada precepto que se impugna.

Los preceptos que se citan como fundamento de la expedición del Reglamento son los artículos 27, párrafo tercero, 115, fracciones II y V, de la Constitución Federal, 73, 77 y 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 37, fracción II, 40 y 44 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que textualmente señalan:

Constitución Federal:

“Artículo 27.

(...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

(...)”

“Artículo 115.

(...)

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.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

(...)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

(...)"

Constitución Política del Estado de Jalisco:

"Artículo 73. El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos:

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que residirá en la cabecera municipal. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado;

II. Los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, regidores y síndicos electos popularmente, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en el número, las bases y los términos que señale la ley de la materia. Los regidores electos por cualquiera de dichos principios, tendrán los mismos derechos y obligaciones;

III. Los presidentes, regidores y síndicos durarán en su encargo tres años. Iniciarán el ejercicio de sus funciones a partir del 1.º de octubre del año de la elección y se renovarán en su totalidad al final de cada periodo. Los ayuntamientos conocerán de las solicitudes de licencias que soliciten sus integrantes y decidirán lo procedente;

IV. Los presidentes, regidores y el síndico de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa en los términos de las leyes respectivas, no podrán ser postulados como candidatos a municipales o síndicos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la designación que se les dé, no podrán ser electos en el periodo inmediato; y

V. Todos los servidores públicos mencionados en la fracción anterior, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio."

"Art. 77. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado:

I. Los bandos de policía y gobierno;

II. Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de:

a) Organizar la administración pública municipal;

b) Regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; y

c) Asegurar la participación ciudadana y vecinal;

III. Los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Los reglamentos que normen la creación y supresión de los empleos públicos municipales y las condiciones y relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores públicos.

Las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado únicamente deberán establecer:

I. Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

II. Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

III. Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

V. Las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos III y IV anteriores.”

“Art. 80. Los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

I. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

II. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

III. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;

IV. Otorgar licencias o permisos para urbanizaciones, construcciones y condominios;

V. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

VI. Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, y (sic)

VII. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social;

VIII. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial; y (sic)

IX. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y

X. Celebrar convenios de coordinación, establecer mecanismos de colaboración y crear figuras de asociación con otros ayuntamientos, cuando éstos pertenezcan a una misma área metropolitana.”

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco:

“Artículo 37. Son obligaciones de los Ayuntamientos, las siguientes:

(...)

II. Aprobar y aplicar su presupuesto de egresos, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;

(...)

“Artículo 40. Los Ayuntamientos pueden expedir, de acuerdo con las leyes estatales en materia municipal:

I. Los bandos de policía y gobierno; y

II. Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen asuntos de su competencia.”

“Artículo 44. Los ordenamientos municipales deben señalar por lo menos:

I. Materia que regulan;

II. Fundamento jurídico;

III. Objeto y fines;

IV. Atribuciones de las autoridades, mismas que no deben exceder de las previstas por las disposiciones legales aplicables;

V. Derechos

VI. Faltas e infracciones;

VII. Sanciones; y

VIII. Vigencia.”

De las anteriores normas transcritas no deriva la facultad del Municipio demandado para reglamentar la inspección sanitaria en el territorio en que ejerce jurisdicción, concretamente, respecto de los establecimientos 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 humano, por lo que es claro que carece de facultades para reglamentar dicha materia y, al hacerlo, incurre en invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo del Estado actor.

Consecuentemente, procede declarar la invalidez del artículo 2 del Reglamento impugnado, sin perjuicio del análisis concreto que procede realizar de la constitucionalidad de cada una de las normas impugnadas del Reglamento.

3) El artículo 4.1 se reconoce como válido pues corresponde a la facultad de reglamentación municipal determinar a las autoridades competentes para la aplicación del Reglamento en aquellas normas cuya validez subsista.

Se declara la invalidez del punto 2 del propio numeral 4, pues en él se atribuye a la Dirección de Inspección y Vigilancia Municipal el carácter de autoridad sanitaria, no obstante no existir convenio con el Estado en tal sentido y no existir precepto legal alguno que permita atribuirle tal calidad en los términos que han quedado analizados con anterioridad.

4) El artículo 5 debe declararse inválido en su integridad, pues atribuye a las autoridades municipales funciones de inspección sanitaria que no corresponden a su competencia ni han sido materia de convenio para su ejercicio, como deriva de lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco y los artículos 8, 13, 14, 46, 48, 60, 61, 70, 85, fracciones I a IV, 87, fracciones XVI y XVII, 99, 113, 126, 160, 162 y 163 del Reglamento de la Ley Estatal de Salud en materia de Rastros en Jalisco²⁵.

²⁵ Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco

"Artículo 4.- Previo convenio con la federación, el gobierno del Estado podrá llevar a cabo la supervisión, control, regulación y movilización de cualquier sustancia activa beta-agonistas o cualquier otro tipo de sustancia prohibida para uso, consumo o terminación de animales, que perjudique la salud de éstos o a la humana."

Reglamento de la Ley Estatal de Salud en Materia de Rastros:

"Art. 8.- La autoridad sanitaria asignada al rastro, ejercerá las siguientes funciones:

I. Colaboración con la administración del rastro, incluyendo los organismos subsidiarios o servicios conexos.

II. Vigilar directamente que la carne y las vísceras que se expendan, ostenten el sello de inspección sanitaria.

III. Participar en la vigilancia del adecuado manejo y destino de: la sangre de los animales sacrificados; el estiércol fresco o seco; las cerdas; los cuernos; las pezuñas; orejas, la vesícula biliar; las glándulas; el hueso calcinado; los pellejos provenientes de la limpia de pieles; los residuos y las grasas de las pailas, así como todos los productos de los animales enfermos que se destinan a pailas o que sean remitidos por las autoridades sanitarias para el anfiteatro o para su incineración; y cuantas materias resulten del sacrificio del ganado.

IV. Verificar las condiciones sanitarias del transporte de toda clase de productos de la matanza de animales, para su distribución a los diversos establecimientos en el municipio, así como del ganado en pie, cuando sea necesario; y

V. Indicar las obras necesarias para la mejor prestación de los servicios."

"Art. 13. Los rastros o mataderos deberán contar con médico veterinario zootecnista reconocido por la Autoridad Sanitaria, que será el responsable de la inspección sanitaria veterinaria en el establecimiento."

"Art. 14. El personal sanitario será el único autorizado para determinar dentro de los rastros o mataderos que la carne de un animal es apta para el consumo humano por cumplir con las especificaciones señaladas en la norma técnica correspondiente."

"Art. 46. La Autoridad Sanitaria determinará en qué casos procede el aprovechamiento o destrucción parcial o total de la carne de los animales que presenten signos de enfermedades infecciosas o condiciones patológicas detectadas, durante la inspección antemortem y post-mortem, asimismo, el aprovechamiento podrá hacerse después de sujetarla a procedimiento de esterilización u otros que aseguren su inocuidad."

"Art. 48. Los animales serán sometidos a inspección médico veterinaria antemortem dentro de las veinticuatro horas que preceden a su sacrificio, de preferencia inmediatamente antes de éste permitiéndose sólo el sacrificio de los que estén en condiciones sanitarias para consumo humano."

"Art. 60. La vigilancia sanitaria en los rastros de aves estará a cargo de médicos veterinarios."

"Art. 61. La inspección sanitaria veterinaria de las aves se practicará en locales que llenen los requisitos sanitarios que fije la norma correspondiente."

"Art. 70. La inspección sanitaria veterinaria de aves, comprenderá los exámenes siguientes:

I. Examen clínico antemortem;

II. Examen anatomopatológico de la piel, carne, huesos, vísceras y demás partes que constituyen el cuerpo de las aves; y

III. Examen de laboratorio, cuando sea necesario determinar la etiología de las enfermedades."

"Art. 85. Durante las operaciones de matanza, deberán observarse los siguientes principios:

I. No podrá iniciarse el sacrificio de los animales si no se encuentra presente el inspector en turno.

II. Sin excepción, todos los animales de matanza serán inspeccionados antes y después de su sacrificio.

III. Antes de permitir que los animales entren en la sala de matanza, se verificará, su limpieza exterior.

IV. El Departamento se deberá coordinar con la administración para fijar los horarios y en su caso los días de matanza, con el objeto de que los animales se sacrifiquen sin demora alguna.

(...)"

"Art. 87. Las operaciones de faenado deberán observar las siguientes fracciones:

(...)

5) El artículo 7 se declara inválido en tanto otorga facultades de expedición de normas obligatorias en la materia a la dependencia municipal a la que le da la calidad de autoridad sanitaria encargada de llevar a cabo llevar a cabo la inspección correspondiente, lo que no corresponde a su ámbito competencial.

6) El artículo 8 se declara inválido en su integridad en tanto prevé las acciones que llevarán a cabo las dependencias municipales encargadas de la inspección sanitaria en el municipio, sobre lo cual no tienen competencia, lo que se corrobora si se advierte que dichas acciones se encuentran comprendidas dentro de las que precisamente se señalan como objeto de convenio entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Ejecutivo del Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco para ser otorgadas al Ayuntamiento, concretamente en el artículo Tercero, fracción III "De la materia del convenio", inciso c) "De las Atribuciones que se otorgan al Ayuntamiento" del Decreto por el que se aprueba el Reglamento controvertido.

7) El artículo 10 se declara inválido en su integridad porque no corresponde al ámbito competencial del gobierno municipal la imposición de las medidas de seguridad conducentes en funciones sanitarias a fin de garantizar la salubridad en establecimientos y la inocuidad de productos, lo que se comprueba si se considera que la imposición de medidas de seguridad constituye el punto 32 del inciso c) del punto Tercero del Decreto que aprueba el Reglamento impugnado, esto es, que se precisa como materia de convenio con el Ejecutivo Estatal.

8) El artículo 12 se declara inválido, pues establece, en su punto número 1, las características y condiciones que serán susceptibles de inspección sanitaria y, en su caso, de sanción, las que añade se entienden de manera enunciativa y no limitativa; y, en su punto número 2, la susceptibilidad de verificación e inspección de los centros de cocción, almacenamiento, comercialización, acopio, congelación y distribución de productos y subproductos elaborados de las especies domésticas para consumo humano; no obstante que, como ha quedado analizado, la verificación e inspección sanitaria no corresponde al ámbito de competencia municipal ni ha sido materia de convenio para su ejercicio, en términos de la Ley General de Salud, la Ley Estatal de Salud y la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal, ambas para el Estado de Jalisco.

9) Los numerales 15, 24 y 25 también establecen disposiciones que rebasan el ámbito competencial municipal e invaden la esfera de la parte actora en la presente controversia constitucional por lo siguiente:

En el artículo 15 se establece la obligación para todos los establecimientos en el municipio de permitir el acceso a las autoridades sanitarias para realizar las inspecciones correspondientes.

El numeral 24 consigna la facultad de realizar inspecciones sanitarias cuantas veces lo considere necesario la autoridad sanitaria y, por lo menos, una revisión previa y otra posterior al sacrificio de animales.

Por su parte, el precepto 25 dispone la prohibición de entrada al público en general a los lugares en que se realice la inspección sanitaria de animales o de productos o subproductos.

Estas normas no se limitan a consignar facultades y obligaciones relativas al control interno higiénico y sanitario de los establecimientos que prestan el servicio de rastro en el municipio, sino que se refieren a la sustitución por las autoridades municipales de las facultades de inspección sanitaria de las estatales a todos los establecimientos en cuyo funcionamiento se lleve a cabo la comercialización, distribución, almacenamiento, disposición, manipulación, transformación o procesamiento de animales, productos y

XVI. Los médicos veterinarios zootecnistas estarán obligados a dar aviso inmediato a las Autoridades Sanitarias y a las de la Delegación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en los casos de las enfermedades siguientes: fiebre carbonosa, tuberculosis, muermo, rabia, encefalomiелitis equina, brucelosis, micosis y las demás que determine expresamente la norma;

XVII. La delegación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos colaborará con el Departamento de Salud y le informará, además de todos los casos de que tuviere conocimiento, comprobados o sospechosos, de las enfermedades transmisibles o infecciosas; y (...)"

"Art. 99. Todo el personal que trabaje en los rastros, inclusive el designado por el Departamento de Salud del Estado, deberá sujetarse a un examen médico general en el que se prestará especial atención a heridas o llagas infectadas, infecciones entéricas en particular a aquellas consideradas como de reporte obligatorio."

"Art. 113. Si algún empleado del rastro del Departamento de Salud del Estado, usa guantes para realizar su trabajo, éstos se mantendrán en condiciones higiénicas."

"Art. 126. Cada rastro deberá efectuar un control de laboratorio independiente del que por razones de rutina establezca el Departamento de Salud del Estado."

"Art. 160. Excepcionalmente y siempre bajo la supervisión de personal, el Departamento de Salud del Estado se podrá autorizar el desollado y el eviscerado de los animales en, "mesas", siempre y cuando al término de estas labores las canales y las vísceras sean suspendidas en perchas o ganchos con altura suficiente para evitar su contaminación directa con el suelo o paredes y sean perfectamente lavados con agua potable."

"Art. 162. Sin excepción alguna, los encargados de estas casas de matanza, solicitarán a las Autoridades Sanitarias competentes, los servicios de un inspector sanitario, el que deberá estar presente desde el arribo de los animales a las instalaciones, hasta la salida de los productos cárnicos."

"Art. 163. El inspector deberá realizar la inspección "ante" y "post-mortem", sellando personalmente o por conducto de un ayudante, los productos que se encuentren aptos para el consumo humano y desechando en su caso, aquellos productos que por alguna causa no lo sean, procediendo de inmediato a su inutilización por alguno de los métodos autorizados."

subproductos de origen animal, lo que invade la esfera de competencia del Poder Ejecutivo local porque el Municipio de Guadalajara no ha celebrado convenios con el Gobierno estatal que lo faculen a llevarlas a cabo en sustitución de las autoridades estatales o en coordinación con ellas, por lo que es claro que carece de facultades para establecer regulaciones en la materia y otorgar facultades a las autoridades municipales en torno a ello.

10) Los artículos 32, 33, 34, 36, 37 y 40 se declaran inválidos al establecer el régimen aplicable de sanciones e infracciones para las facultades de inspección sanitaria de las que carece la autoridad municipal.

En efecto, el artículo 32 dispone las sanciones aplicables por violación a las disposiciones del Reglamento, a saber, amonestación, apercibimiento, multa, clausura parcial o total, temporal o definitiva, revocación y suspensión de la licencia, permiso, concesión, registro o autorización y arresto administrativo.

El numeral 33 estatuye que las sanciones consistentes en amonestación, apercibimiento y clausura, serán impuestas por la autoridad ejecutora en cumplimiento a la orden de visita suscrita por la autoridad competente.

En el artículo 34 se prevén las circunstancias que deberán tomarse en cuenta para la imposición de sanciones, consistentes en la gravedad de la infracción, las circunstancias de comisión de la infracción, sus efectos en perjuicio del interés público, las condiciones socio-económicas del infractor, la reincidencia y el beneficio o provecho obtenido por el acto sancionado.

Por su parte, el artículo 36 dispone que se considerará que una conducta ocasiona perjuicio al interés público cuando atenta o genera un peligro inminente contra la seguridad de la población, la salud pública o la eficaz prestación de un servicio público.

El numeral 37 establece las circunstancias que darán lugar a considerar que existe reincidencia y que son: el incurrir más de una vez en conducta infractoras de un mismo precepto en un período de seis meses contado a partir de que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que no haya sido desvirtuada.

Finalmente el artículo 40 consigna que las sanciones de cancelación o suspensión de licencia, permiso, concesión, registro o autorización y arresto administrativo serán impuestas por las autoridades sanitarias en los términos del Reglamento.

Como se advierte, los anteriores preceptos regulan las conductas que se considerarán infracciones, las sanciones aplicables, las autoridades competentes para imponerlas y los elementos que deben considerarse para su imposición.

Si la inspección sanitaria a los establecimientos en cuya operación y funcionamiento se lleva a cabo la comercialización, distribución, almacenamiento, disposición, manipulación, transformación o procesamiento de animales, productos y subproductos de origen animal, materia de regulación del Reglamento impugnado conforme a su artículo 1º, invade la esfera de competencia estatal por carecer el Municipio de facultades propias para normar esta materia y tampoco haberlas adquirido por suscripción de un convenio con el Gobierno del Estado de Jalisco, es claro que también carece de atribuciones para establecer sanciones por infracciones a la normativa relativa y para instituir a autoridades municipales con atribuciones para castigar las conductas violatorias de su regulación, lo que deriva de los artículos de la Ley General de Salud –concretamente 3, fracción XXIV, 13, apartado A, inciso II, 199, 17 Bis, 18, 21, 369, 393 y 403–, de la Ley Estatal de Salud del Estado de Jalisco –específicamente de sus artículos 4, fracción III, 134, 134 bis y 135– que han quedado transcritos.

Importa resaltar en este aspecto lo dispuesto en el artículo 394 de la Ley General de Salud en torno a la obligación general de todas las dependencias y entidades públicas de coadyuvar al cumplimiento de las normas sanitarias y, cuando encontraren irregularidades que constituyan violaciones a las mismas, hacerlo del conocimiento de las autoridades sanitarias competentes, disposición a la que se encuentran sujetas las autoridades municipales al no tener suscrito convenio del que pueda derivarse su carácter de autoridades sanitarias con atribuciones sancionatorias en esta materia.

La declaración de invalidez debe hacerse extensiva a los artículos 3, 6 y 11 del Reglamento impugnado que disponen:

“Artículo 3.

1. Corresponde al Ayuntamiento, a través de las dependencias municipales designadas para tales fines, llevar a cabo la inspección sanitaria y por ende la vigilancia del cumplimiento de:

I. Lo dispuesto y facultado por la legislación y normas aplicables en casos de inspección sanitaria; y

II. Lo dispuesto a través del convenio con las autoridades competentes.”

“Artículo 6.

1. Llevar a cabo la inspección correspondiente para aprobar el funcionamiento u operación de aquellos giros cuya acción preponderante se relacione con la venta, procesamiento, disposición, tratamiento o cualquier tipo de manipulación, que expendan o suministren al público alimentos en estado natural, mezclados, preparados, adicionados o acondicionados para su consumo dentro o fuera de los mismos, de productos o subproductos de origen animal para el consumo o el aprovechamiento humano.”

“Artículo 11.

1. En la imposición de cualquier medida señalada con antelación, debe emitirse dictamen técnico mediante el cual se acredite la necesidad de la misma.”

La declaración de invalidez se hace extensiva a los anteriores preceptos transcritos, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues su validez depende las normas que han quedado invalidadas, ya que:

a) En el artículo 3 se establece la facultad del Ayuntamiento para llevar a cabo la inspección sanitaria y la vigilancia de lo dispuesto en la legislación y normas aplicables en materia de inspección sanitaria, así como de lo dispuesto en los convenios correspondientes, y tales atribuciones establecidas concretamente en las normas impugnadas han sido invalidadas por no corresponder al ámbito de competencia municipal;

b) En el numeral 6 se establece la facultad de llevar a cabo la inspección para la aprobación del funcionamiento de giros que expendan o suministren al público alimentos de productos o subproductos de origen animal para el consumo o aprovechamiento humano, siendo que se declaró inválido el artículo 1° del Reglamento controvertido precisamente por incluir como objeto de regulación aspectos que no se fundan en su facultad de reglamentación del servicio de rastro sino que se extienden a todos los establecimientos en que se lleve a cabo la comercialización, distribución, almacenamiento, disposición, manipulación, transformación o procesamiento de animales, productos y subproductos de origen animal; y

c) En el artículo 11 se establece la obligación de emitir dictamen técnico previo a la imposición de cualquiera de las medidas señaladas en el artículo 10, el cual fue declarado inválido.

En atención a lo anteriormente expuesto, se reconoce la validez del artículo 4.1 y se declara la invalidez de los artículos 1, 2, 4.2, 5, 7, 8, 10, 12, 15, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 37 y 40, extendiéndose tal declaratoria de invalidez a los numerales 3, 6 y 11, todos del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara con fecha del día catorce de agosto de dos mil ocho, al invadir la esfera de competencia del Poder Ejecutivo del Estado de Guadalajara, en contravención a los artículos 4, tercer párrafo, y 73, fracción XVI, constitucionales, en relación con la Ley General de Salud, la Ley Estatal de Salud y la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco.

La declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados tendrá efectos generales, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, primer párrafo, de su Ley Reglamentaria, debiendo publicarse la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco y en la Gaceta Municipal de Guadalajara, Jalisco.

La declaratoria de invalidez deberá surtir sus efectos jurídicos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente resolución al Ayuntamiento del Municipio de Guadalajara, Jalisco.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 4.1 del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara con fecha del día catorce de agosto de dos mil ocho.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 1, 2, 4.2, 5, 7, 8, 10, 12, 15, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 37 y 40, haciéndose extensiva a los numerales 3, 6 y 11, todos del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara con fecha del día catorce de agosto de dos mil ocho.

CUARTO. Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco y en la Gaceta Municipal de Guadalajara, Jalisco.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en que es procedente la presente controversia constitucional. (En la sesión celebrada el nueve de febrero de dos mil doce estuvo ausente la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas).

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en que es parcialmente fundada la presente controversia constitucional. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular. (No asistió la señora Ministra Luna Ramos, por estar disfrutando de vacaciones).

En relación con los puntos resolutivos Segundo y Tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular. (No asistió la señora Ministra Luna Ramos, por estar disfrutando de vacaciones).

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular. (No asistió la señora Ministra Luna Ramos, por estar disfrutando de vacaciones).

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas estuvo ausente en la sesión celebrada el nueve de febrero de dos mil doce y la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión celebrada el martes diez de abril del mismo año, por estar disfrutando de vacaciones.

Fue Ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Presidente: Ministro **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- Ponente: Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de noventa y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del diez de abril de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 143/2008, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 143/2008.

En el asunto citado al rubro, la mayoría de los señores Ministros del Tribunal Pleno, en la sesión del diez de abril de dos mil doce, resolvió declarar la invalidez de los artículos 1º, 2º, 3º, 4.2, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 37 y 40 del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, publicado en la Gaceta Municipal de ese Ayuntamiento el catorce de agosto de dos mil ocho, por considerar que invaden la esfera de competencia del Poder Ejecutivo del Estado de Guadalajara, en contravención a los artículos 4º, párrafo tercero, y 73, fracción XVI, constitucionales, en relación con la Ley General de Salud, la Ley Estatal de Salud y la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para el Estado de Jalisco.

La mencionada decisión se sustentó en considerar que la materia que regula el reglamento impugnado¹, rebasa los aspectos propios de la competencia originaria municipal, pues dicho objeto no sólo comprende servicios que corresponden al Municipio y en los que tiene facultades reglamentarias (precisando que en éstas se incluye la expedición de normas de inspección interna de control de calidad e higiene sanitarios para garantizar que los servicios cumplan la legislación federal y estatal a que está sujeta su prestación y las facultades relativas de las autoridades municipales, con independencia de las inspecciones estatales o federales a las que se encuentre sujeto en la prestación de los servicios a su cargo), sino también aspectos en los que sólo puede expedir regulación, tener injerencia y señalar las atribuciones correspondientes de las autoridades del Ayuntamiento, previa la celebración de un convenio de coordinación en la materia.

Asimismo, la mayoría consideró que el Reglamento impugnado no se limita a regular el control interno higiénico y sanitario de los establecimientos que prestan el servicio de rastro en el Municipio de Guadalajara, sino se constituye como autoridad sanitaria para dicho servicio y abarca además aspectos de inspección sanitaria para todos los establecimientos 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 humano, lo que se aduce excede su competencia porque el Municipio de Guadalajara no ha celebrado los convenios de coordinación relativos en materia de control sanitario con el Gobierno del Estado de Jalisco y, específicamente, en relación a los establecimientos objeto de reglamentación que precisa el artículo 1º, por lo que en relación a dicho control sanitario carece de facultades para expedir las normas relativas y otorgar facultades a las autoridades municipales en la materia.

De igual forma, el criterio mayoritario señala que la expedición del Reglamento impugnado no puede fundarse en la facultad de los Municipios para reglamentar el servicio de rastro, pues aquél rebasa la inspección interna sanitaria con fines de control de calidad e higiene de dicho servicio y se extiende, además, a todos los establecimientos 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 humano, en cuya participación se encuentra condicionado a la celebración de los convenios de coordinación y descentralización relativos que, al no existir, dan lugar a la invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en los términos que plantea en su demanda.

Empero, no comparto esas conclusiones, pues si bien de las diversas disposiciones que se invocan en el fallo de la mayoría de la Ley General de Salud, se advierte que corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría de Salud, ejercer las funciones de regulación, control y fomento sanitarios en la materia de control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación (que comprende alimentos), a través de su órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), y que pueden celebrarse acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la participación en dichos servicios (artículos 9º, 18 y 393), en los que se fijan las directrices de la descentralización de los gobiernos de los Estados a los Municipios, así como que la participación de los Municipios en el ámbito de competencia estatal también estará determinada por los convenios que se celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo dispuesto en la legislación local.

¹ Precisada en su artículo 1º como la inspección sanitaria a los establecimientos 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 humano.

Lo cierto es que en la cláusula decimoquinta del Acuerdo de Coordinación que celebraron el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Jalisco, el doce de agosto de mil novecientos ochenta y seis, con el propósito de descentralizar el ejercicio de las funciones de control y regularidad sanitaria en dicha entidad, se establece con meridiana claridad que el gobierno estatal y los municipios en su caso, de conformidad con la Ley General de Salud y la legislación local aplicable, son las únicas autoridades competentes para ejercer el control y regulación sanitaria, en la materia de salubridad local; en tanto que en la cláusula decimosexta se faculta al Gobierno del Estado para convenir con los municipios para que éstos participen en el ejercicio de las funciones de control y regulación sanitaria que se descentralicen, conservando dicho gobierno su calidad de autoridad sanitaria en materia de salubridad general.

Lo anterior tiene singular relevancia, dado que el artículo 3º, apartado B, fracción V, de la Ley Estatal de Salud (de Jalisco), establece que es materia de salubridad local, la regulación y el control sanitario de los rastros, que define en su artículo 165 como el lugar destinado a la matanza de animales para el consumo humano; de lo que se infiere que esta última disposición no hace referencia a si es de carácter público o privado el rastro, por lo que en términos de la citada cláusula decimoquinta del acuerdo de coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Jalisco, el Municipio demandado sí es autoridad competente para ejercer el control y regulación sanitaria de los rastros, al tratarse de la materia de salubridad local.

No es óbice para lo anterior, que el artículo 134 de la citada Ley Estatal de Salud establezca que la regulación y el control sanitario de las materias a que se refiere el aludido artículo 3º, apartado B, de dicha Ley, corresponde al Gobierno del Estado y a los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias en los términos de dicho ordenamiento, de las disposiciones aplicables y de los convenios legales que esos niveles de gobierno llegaran a suscribir; pues aun cuando no existiere el convenio de coordinación relativo, subsistiría lo establecido en el artículo 169 de la legislación local en comento, en el sentido de que el sacrificio de los animales en los rastros autorizados (privados y no públicos), se efectuará en los días y hora que fije la autoridad municipal, tomando en consideración las condiciones del lugar y los elementos que disponga dicha autoridad para realizar las inspecciones necesarias (aunque actualmente esta disposición se encuentra derogada, pero tenía vigencia al momento de expedirse el reglamento impugnado).

Además, el hecho de que en el artículo tercero transitorio del reglamento impugnado se apruebe la celebración de un convenio entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Gobierno del Estado de Jalisco, describiendo las diversas facultades que en materia de control sanitario serían materia de ese acuerdo de voluntades, no implica en forma alguna un reconocimiento sobre la inexistencia de un acuerdo previo de esa naturaleza jurídica, tan es así que en relación a la vigencia se establece que lo estaría por todo el período equivalente a esa administración municipal, de lo que se infiere que podría ser que existiesen otros acuerdos previos con anteriores administraciones municipales, por lo que la mencionada disposición transitoria no conlleva el reconocimiento que refiere el fallo de la mayoría.

Finalmente, aun cuando se considerara que efectivamente no existe un convenio de coordinación celebrado entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Gobierno del Estado de Jalisco, tal circunstancia no implicaría por sí sola la inconstitucionalidad del reglamento impugnado, pues el artículo 13, fracción VII, de la Ley de Coordinación en Materia de Sanidad Animal para dicha entidad federativa, establece con meridiana claridad que los ayuntamientos tienen atribuciones para establecer **regulación municipal, complementaria a la nacional y estatal**, en aspectos de control de salud, control y operación de negocios de carnicería, reglamentos de operación y mantenimiento de rastro y control de ventas clandestinas.

Por tales motivos, no comparto el criterio de la mayoría de declarar la invalidez de los artículos 1º, 2º, 3º, 4.2, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 37 y 40 del Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara.

Atentamente

Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia del diez de abril de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 143//2008, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.