

AMPARO EN REVISIÓN 163/2018
QUEJOSOS: COMISIÓN MEXICANA DE
PROMOCIÓN GALLÍSTICA, ASOCIACIÓN CIVIL
Y EFRAÍN RÁBAGO ECHEGOYEN

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
SECRETARIOS: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día [...]

Vo. Bo.
Sr. Ministro:

VISTOS; y
RESULTANDO:

Cotejó:

Primero. Demanda de amparo. El 6 de diciembre de 2016, por propio derecho y en su carácter de Presidente de la **Comisión Mexicana de Promoción Gallística, Asociación Civil, Efraín Rábago Echeгойen** presentó demanda de amparo ante la Oficina de Correspondencia de los Juzgados de Distrito del Séptimo Circuito, con residencia en Jalapa, Veracruz. En su escrito solicitó la protección de la justicia federal en contra de los actos y las autoridades que a continuación se precisan:

- (i) Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz:** las modificaciones a la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz, contenidas en el Decreto 924 que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de dicha ley publicado el 10 de noviembre de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, específicamente el segundo párrafo del artículo 2º, el artículo 3º y las fracciones V, VIII y X del artículo 28.

- (ii) **Gobernador del Estado de Veracruz:** la promulgación y publicación del Decreto 924 que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz.

Las porciones normativas de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz que fueron impugnadas por los quejosos disponen literalmente lo siguiente:

Artículo 2. Son objeto de protección de esta Ley todos los animales que se encuentren de forma permanente o transitoria dentro del territorio del Estado.

Quedan excluidos de la aplicación de la presente Ley, **los espectáculos de tauromaquia, faenas camperas, las carreras de caballos, actividades relacionadas con el deporte de la charrería, jaripeos**, granjas cinegéticas, Unidades de Manejo Ambiental (UMAS), y demás permitidas por la Ley, las que habrán de sujetarse a lo dispuesto en las Leyes, Reglamentos y demás ordenamientos jurídicos aplicables a la materia.

[...]

Artículo 3. Están prohibidas la caza y captura de cualquier especie de fauna silvestre en el Estado, **las peleas de animales** y los circos con animales, así como los actos a que se refiere el artículo 28 de esta Ley.

Artículo 28. Se consideran **actos de crueldad y maltrato**, que deben ser sancionados conforme a lo establecido en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables, realizados en perjuicio de cualquier animal, provenientes de sus propietarios, poseedores, encargados o de terceros que entren en relación con ellos, con excepción de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 2 de esta Ley, los siguientes:

[...]

V. **La celebración de peleas entre animales;**

[...]

VIII. **La utilización de animales en la celebración de ritos clandestinos y fiestas patronales que puedan afectar el bienestar animal;**

[...]

X. **Todo hecho, acto u omisión que pueda ocasionar dolor, sufrimiento, que ponga en peligro la vida del animal o afectar su bienestar;**

[...]

TERCERO. Derechos violados. Los quejosos invocaron como derechos violados los contenidos en los siguientes artículos 1º, 4º, 5º, 14, 16 y 133 de la Constitución, así como el 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales consagran los derechos fundamentales de libertad, progresividad, discriminación, libertad de trabajo, seguridad jurídica, legalidad y propiedad privada.

CUARTO. Admisión, trámite y resolución del juicio de amparo. Por auto de 8 de diciembre de 2016, el Juez Décimo Séptimo del Estado de Veracruz, con sede en Xalapa, ordenó formar el expediente respectivo y registrarlo bajo el número de juicio *****. Adicionalmente, admitió la demanda a trámite; ordenó la tramitación del incidente de suspensión de los actos reclamados; requirió a las autoridades para que rindieran su informa justificado; fijó hora y fecha para la celebración de la audiencia constitucional; admitió y desahogo las pruebas anexadas por la quejosa a su escrito de demanda y, por último, tuvo como autorizados en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo a las personas señaladas por la quejosa.

El 13 de marzo de 2017, el Juez de Distrito llevó a cabo la audiencia constitucional y dictó sentencia el 5 de junio de 2017, en la que resolvió negar el amparo y protección solicitada.

QUINTO. Recurso de revisión. 15 de junio de 2017, la parte quejosa interpuso recurso de revisión en contra de la determinación. Posteriormente, el 28 de junio de 2017, el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito registró el recurso de revisión con el número de expediente ***** , y posteriormente lo admitió a trámite.

OCTAVO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria para conocer del recurso de revisión. Por su parte, por acuerdo de 26 de febrero de 2018, el Presidente de este Alto Tribunal registró el asunto con el número de expediente 163/2018, admitió a trámite el amparo en revisión y ordenó turnarlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Mediante proveído de 20 de marzo de 2018, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción VIII del artículos 107 constitucional, el artículo 85 de la Ley de Amparo, el inciso b) de la fracción II del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el inciso b) de la fracción I del Punto Cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que el recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional.

Ahora bien, es importante aclarar que si bien en el presente asunto el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito solicitó a este Alto Tribunal que reasumiera su competencia originaria para conocer del recurso de revisión 283/2017. En acuerdo de 26 de febrero de 2018, el Presidente de esta Suprema Corte determinó no tramitar el presente asunto como reasunción de competencia, sino admitirlo directamente como un amparo en revisión competencia de esta Suprema Corte, al considerar que en este caso

concreto no actualizaba la competencia delegada por este Alto Tribunal a los Tribunales Colegiados, en términos de lo dispuesto en el inciso B) de la fracción I del Punto Cuarto del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹

En este sentido, esta Primera Sala efectivamente es competente para resolver el presente amparo en revisión, toda vez que se actualiza un supuesto de excepción a la competencia delegada a los Tribunales Colegiados a efecto de que puedan conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, el cual se encuentra previsto en el inciso B) de la fracción I del Punto Cuarto del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El supuesto de excepción se actualiza porque aunque en la demanda de amparo se impugnó una ley local como lo es la Ley para la Protección a los Animales del Estado de Veracruz, lo cierto es que el análisis de constitucionalidad de la ley impugnada requiere fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, respecto del cual no existe jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal.

¹ **Acuerdo General Plenario 5/2013:**

Cuarto. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

[...]

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, **salvo aquéllos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal**, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito;

[...]

SEGUNDO. Oportunidad del recurso de revisión y legitimación. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, en su resolución de 21 de diciembre de 2017, determinó que el recurso de revisión fue interpuesto en tiempo y por parte legitimada para ello.² Consecuentemente, es innecesario volver a pronunciarse al respecto.

TERCERO. Elementos necesarios para resolver el presente recurso. A continuación se sintetizan los argumentos expuestos por la quejosa en la demanda de amparo, la respuesta dada por el Juez de Distrito a dichos argumentos en la sentencia de amparo y los agravios planteados por la parte recurrente en contra de esta última resolución.

I. Demanda de amparo

En este apartado se sintetizan los argumentos planteados por los quejosos en contra de las normas generales identificadas como actos reclamados en la demanda de amparo:

(1) Incompetencia del Congreso del Estado de Veracruz. Los artículos impugnados prohíben indirectamente las peleas de gallos al establecer una prohibición general de los espectáculos de peleas de animales. No obstante, las peleas de gallos son un espectáculo tradicional que se encuentra regulado en el artículo 11 de Ley Federal de Juegos y Sorteos. Este precepto establece que le corresponde a la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en espectáculos que se lleven a cabo en ferias regionales en los casos que determine el reglamento de dicha ley, mientras que la fracción VII del artículo 3º, la fracción II del artículo 63 y el artículo 70 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establecen la posibilidad de otorgar permisos para cruzar apuestas en peleas de gallo. De esta manera, debe concluirse que el Congreso del Estado de Veracruz invadió la competencia que tiene el Congreso de la

² Cuaderno de Amparo en Revisión *****. Fojas 40 y 41.

Unión para expedir normas que regulen sobre juegos y sorteos, de conformidad con la fracción X del artículo 73 constitucional. En consecuencia, esa invasión de competencia supone una transgresión las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

- (2) **Derecho a la cultura.** Las peleas de gallos son un espectáculo público que por tradición se realiza en las fiestas patronales del Estado. En este sentido, al reformar la Ley de Protección a los Animales, el legislador omitió considerar los usos, costumbres y tradiciones de Veracruz, entre las que se encuentran precisamente las peleas de gallos, las cuales representan uno de los pasatiempos más arraigados entre las personas de toda clase social. Así, el Estado tiene que respetar la diversidad cultural en todas sus manifestaciones. De tal manera que no puede eliminar una tradición milenaria por la oposición de un sector de la población que se opone a esta actividad. En consecuencia, la prohibición de realizar peleas de gallos vulnera el derecho a la cultura contenido en el artículo 4º constitucional.
- (3) **No afectación a la preservación animal.** Las peleas de gallos de ningún modo ponen en peligro la preservación de estos animales. Por el contrario, la realización de esta clase de espectáculos propicia la existencia de criadores especializados que cuidan de estas aves desde su nacimiento, crecimiento, madurez y reproducción. En este sentido, existen estudios en los que se señala que las aves de combate pelean entre ellas por instinto, sobreviviendo la más fuerte o en ocasiones muriendo ambas aves. De modo que tampoco se atenta contra la dignidad, respeto y consideración de los animales. Al contrario, mientras existan galleros existirán gallos en todas sus especies y clases. Así, sólo cuando los galleros desaparezcan se pondrá en riesgo la conservación de esta especie animal.
- (4) **Afectación económica.** El artículo 25 constitucional establece la rectoría económica del Estado, que obliga a las autoridades a velar por todas aquellas actividades económicas que benefician a la sociedad. El medio gallístico es un importante generador de fuentes de trabajo de diversa índole. La subsistencia de las personas que se dedican a esta actividad se vería seriamente amenazada si no se permiten los espectáculos públicos de peleas de gallos, pues tan sólo la industria de navajas fabrica un promedio de 335,000 docenas de navajas al año, lo que representa un ingreso bruto anual de \$368.5 millones. En cuanto al sector alimenticio, los gallos de pelea consumen un promedio de 110 mil toneladas de alimento al mes, lo que representa un

ingreso bruto anual de \$7,200 millones. Esta situación económica no fue tomada en cuenta por las autoridades responsables al reformar la Ley para la Protección a los Animales para el Estado de Veracruz.

- (5) **Derecho a la propiedad.** El artículo 27 constitucional establece que el Estado tendrá en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. En este caso, los artículos impugnados imponen a las aves de combate —entendidas como bienes propiedad de los galleros— la limitación consistente en no poder realizar con ellas eventos culturales como son las peleas de gallos, la cual no obedece ningún interés público, sino que adopta una postura que pretende otorgar a los animales una “condición velada” similar a la del ser humano. En este sentido, los animales no son sujetos de derecho sino objetos regulados por el derecho. De acuerdo con lo anterior, también se viola el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- (6) **Ausencia de prohibición constitucional.** Si la Constitución no prohíbe de forma alguna las peleas de gallos, debe entenderse que están permitidas. Así, puede decirse que de manera coherente con la Constitución, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite y regula de manera expresa la celebración de peleas de gallos, estableciéndose en su artículo 1º, tal como se desprende de las tesis de rubros **“JUEGOS Y SORTEOS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SOBRE EL CRUCE DE APUESTAS EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN FERIAS REGIONALES”** y **“JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR REGULAR EL CRUCE DE APUESTAS EN PELEAS DE GALLOS, LOTERÍA Y SORTEOS O RIFAS DE SÍMBOLOS O NÚMERO EFECTUADAS EN FERIAS REGIONALES.”**
- (7) **Libertad de trabajo.** Los preceptos tildados de inconstitucionales limitan el derecho al trabajo previsto en el artículo 5º constitucional, al impedirse a las personas que se dedican a efectuar espectáculos de peleas de gallos tener la profesión que más les acomoda, pues hasta antes de la reforma a Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz era una actividad lícita. En consecuencia, la legislatura local incumplió su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, al tiempo que también vulneró

el principio de progresividad, puesto que la reforma representa un retroceso para el pueblo veracruzano.

(8) Derecho a la igualdad y no discriminación. Los artículos impugnados otorgan a las peleas de gallos un *trato diferenciado que carece de justificación* en relación con otras actividades que implican la muerte o el maltrato de animales como los espectáculos de tauromaquia, faenas camperas, carreras de caballos, charrerías y jaripeos. Estas actividades fueron excluidas expresamente de la aplicación de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz en el segundo párrafo del artículo 2 de dicho ordenamiento. En este sentido, aunque pudieran existir diferencias entre las peleas de gallos y las actividades expresamente excluidas de la prohibición de realizar actos de crueldad y maltrato, ambas tienen en común un elemento material y uno cultural: el daño físico a animales y el hecho de que se trata de espectáculos que tienen su origen en tradicionales. En apoyo de este argumento se citaron las tesis de rubro **“IGUALDAD. LÍMITES DE ESTE PRINCIPIO”** e **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”**.

(9) Garantías de audiencia y fundamentación y motivación. Los artículos impugnados privan sin juicio previo a los galleros de una parte de los derechos de propiedad sobre sus aves de combate. En consecuencia, con la publicación de los artículos en cuestión se actualiza una vulneración a la garantía de audiencia. Adicionalmente, el Congreso del Estado de Veracruz no señaló los motivos o circunstancias que consideró para arribar a la conclusión de que debía prohibir las peleas entre animales (tácitamente las peleas de gallos), cuando antes se encontraban permitidas en el mismo ordenamiento legal con lo cual se vulnera la garantía de fundamentación y motivación prevista en el artículo 16 constitucional.

II. Sentencia de amparo indirecto

Al responder los argumentos de los quejosos, el Juez de Distrito expuso en síntesis las siguientes consideraciones en la sentencia de amparo:

(1) Incompetencia del Congreso del Estado de Veracruz. El argumento sobre la incompetencia del Congreso del Estado de Veracruz para regular las peleas de gallos es **infundado**. La quejosa parte de una premisa falsa al considerar que la Ley a la Protección de los Animales para el Estado de Veracruz invade la esfera de competencia legislativa del Congreso de la Unión. No obstante, lo que es materia de regulación federal es el cruce de apuestas que se dan en las peleas de gallos, pero este elemento resulta accesorio a ese espectáculo y no un presupuesto de existencia. En este sentido, el Congreso del Estado de Veracruz no legisló en materia de apuestas, juegos y sorteos, sino en materia de protección animal. En efecto, del artículo 1º de la ley impugnada se advierte que ésta tiene por objeto proteger a los animales, garantizar su bienestar, manutención, alojamiento, desarrollo natural y salud, así como evitar el maltrato, la crueldad, el sufrimiento y la deformación de sus características físicas. En consecuencia, es incorrecto sostener que la ley impugnada invade la competencia del Congreso de la Unión para regular juegos y sorteos en términos de la fracción X del artículo 73 constitucional.

(2) Ausencia de fundamentación y motivación de la ley. El argumento sobre la falta de fundamentación y motivación del acto legislativo es **infundado**. Al reformar la Ley de Protección a los Animales, el Congreso del Estado de Veracruz actuó dentro de los límites de las atribuciones que le otorgan los artículos 4º y 73, fracción XXIX-G de la Constitución. Esta última porción normativa establece una competencia concurrente de la Federación y las entidades federativas para legislar en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ambiental, mientras que el artículo 4º constitucional establece el derecho a un medio ambiente sano. En este sentido, es irrelevante que el Congreso del Estado de Veracruz no haya expresado precepto alguno de la Constitución para justificar su competencia, puesto que la fundamentación de un proceso legislativo se cumple con el hecho de actuar dentro de los límites de las atribuciones conferidas constitucionalmente. En relación con la exigencia de motivación tratándose de una ley, basta que el legislador considere necesario regular jurídicamente

determinadas relaciones sociales, situación que se depende de la exposición de motivos. Por lo demás, no es exigible una motivación específica para justificar la prohibición de las peleas de gallos, de tal manera no resultaba indispensable que se realizara un análisis de afectación a la actividad económica, ni un estudio especializado en materia de peleas de gallos.

(3) Ausencia de prohibición constitucional. El argumento sobre el derecho a llevar pelear de gallos derivado de la ausencia de una prohibición constitucional es **infundado**. Aunque ni la Constitución Federal ni la Constitución de Veracruz prohíben expresamente las peleas de gallos, lo cierto es que tampoco existe un permiso constitucional al respecto. En cambio, el artículo 4º constitucional establece el derecho a un medio ambiente, para el adecuado desarrollo y bienestar de toda persona, de tal modo que atendiendo a la eficacia horizontal de los derechos humanos la obligación correlativa también se dirige a los gobernados.

(4) Libertad de trabajo. El argumento sobre la violación a la libertad de trabajo es **infundado**. El artículo 5º constitucional establece el derecho de las personas a dedicarse a la “profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”. En este sentido, la libertad de trabajo no es absoluta, puesto que deben satisfacerse ciertas condiciones en su ejercicio, entre las que se encuentra la licitud de la actividad que se pretende realizar. Ahora bien, los artículos impugnados no impiden ni establecen restricción alguna respecto a desarrollar o dedicarse a una profesión o actividad lícita como lo establece el artículo 5º constitucional. La materia de la regulación consiste en la protección a los animales, lo que redundará en la protección del medio ambiente.

En este caso, el derecho fundamental a un medio ambiente sano, en su vertiente de protección a la biodiversidad, tiene un peso de mayor relevancia que la libertad individual para dedicarse a una actividad, por lo que una restricción de esa naturaleza se encuentra justificada y, por ende, es claro que no se vulnera el derecho a la libertad de trabajo. En consecuencia, tampoco se atenta contra el principio de progresividad contenido en el artículo 1º constitucional porque la reforma tiene como finalidad incrementar el grado de tutela del derecho humano a un ambiente sano, lo cual redundará en un beneficio de la colectividad, sin que se advierta alguna afectación desmedida a otro derecho humano, de conformidad con lo dispuesto en la tesis de la Segunda Sala de rubro “**PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, CRITERIOS PARA DETERMINAR SI**

LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA DE LA VIOLACIÓN A AQUEL PRINCIPIO.”

- (5) **Derecho a la cultura.** El argumento sobre la violación al derecho a la cultura es **infundado**. El artículo 4º constitucional establece el derecho al acceso, promoción, difusión, respeto y protección de la cultura en su sentido más amplio. No obstante, este derecho encuentra ciertos límites, como su relación con el ejercicio de otros derechos. Así, carecería de legitimidad constitucional que bajo el auspicio de una expresión o manifestación cultural se atentara contra otra serie de derechos también protegidos constitucionalmente. De esta manera, si el legislador consideró necesario la prohibición de peleas de animales para proteger el derecho al medio ambiente —también previsto en el artículo 4 constitucional—, es claro que la prohibición reclamada no transgrede el derecho a la cultura, pues esta libertad se encuentra acotada, entre otras cosas, a que no afecten otros derechos. Por lo demás, es importante señalar que la prohibición de peleas de animales está relacionado directamente con la protección del medio ambiente, como se desprende de la Declaración Universal de los Derechos de los Animales, adoptada por la Liga Internacional de Derecho del Animal y aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura y posteriormente por la Organización de las Naciones Unidas, que si bien no es vinculante, de ella se desprenden una serie de principios que son orientadores para los países miembros.
- (6) **No afectación a la preservación animal.** El argumento sobre la no afectación a la preservación animal es **infundado**. No es un punto controvertido en el juicio de amparo que con motivo de la prohibición se ponga en peligro la preservación de los gallos de pelea, ni menos la existencia de criadores especializados que cuidan de estas aves desde su nacimiento, crecimiento, madurez y reproducción. Las normas reclamadas tienen el objeto de establecer un mecanismo para proteger y garantizar un trato respetuoso a los animales que se emplean en peleas de gallos, con lo cual se tiende a proteger el derecho fundamental a un medio ambiente sano, en su vertiente de protección a la biodiversidad, reconocido en el quinto párrafo del artículo 4º de la Constitución. En este sentido, es evidente que las peleas de gallos son una actividad en la cual “se incita, obliga y coacciona al gallo de combate para dañar, lesionar, mutilar o provocar la muerte de otro gallo”, acciones que indudablemente encuadran dentro del concepto de maltrato” [sic].

- (7) **Garantía de audiencia y derecho a la propiedad.** Los argumentos sobre la violación a la garantía de audiencia y el derecho a la propiedad son **inoperantes** porque los quejosos parten de una premisa falsa. Las disposiciones impugnadas no versan sobre la propiedad de las aves, sino que su objetivo es impedir la crueldad animal, a fin de fomentar una cultura en favor del medio ambiente, por lo que no es factible afirmar que se violenta el derecho de propiedad establecido en el artículo 27 de Constitución y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y menos aún que se transgreda el artículo 14 constitucional.
- (8) **Afectación económica.** El argumento sobre la violación a la libertad económica es **inoperante**. Las consideraciones sobre las afectaciones económicas que genera la prohibición de las peleas de gallos son simples afirmaciones sobre situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, toda vez que no existen medio de prueba que corrobore tales afirmaciones. En consecuencia; el argumento sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas es inoperante porque no puede sustentarse en situaciones particulares o hipotéticas, de conformidad con la tesis jurisprudencial de rubro **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR”**.
- (9) **Derecho a la igualdad y no discriminación.** Finalmente, el argumento sobre la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación también es **infundado**. No se advierte una trasgresión a este derecho fundamental porque la prohibición de efectuar peleas de animales es de carácter general, de tal manera que no se limita a las peleas de gallos. Si bien es cierto que quedaron excluidas de la aplicación de la reforma de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz varios espectáculos —tauromaquia, faenas camperas, carreras de caballos, charrería y jaripeos—, éstos no pueden considerarse equiparables a las peleas de gallos, puesto que en estas últimas el actor principal es el animal (los gallos combatientes), mientras que en las restantes es necesario un elemento humano que requiere de destreza para que pueda participar en el espectáculo. En consecuencia, el trato diferenciado está justificado porque no se está en presencia de situaciones similares. Por lo demás, es importante advertir que la distinción legislativa impugnada no se apoya en ninguna de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1º constitucional.

III. Recurso de revisión

En contra de la sentencia del juzgado de distrito, los recurrentes plantearon los siguientes argumentos:

- (1) Incompetencia del Congreso del Estado de Veracruz.** El argumento del Juez de Distrito en el sentido de que no hay una invasión de competencia es incorrecto. Aunque el ejecutivo federal no regula las peleas de gallos, la fracción II del artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y sorteos las contempla como un espectáculo permitido en fiestas patronales, de tal manera que una norma de menor jerarquía no las puede eliminar. Por otro lado, si bien en la sentencia de amparo se señala que el Congreso del Estado de Veracruz actuó dentro de los márgenes que establecen la fracción XXIX-G del artículo 73 y el artículo 4º constitucional, se debió justificar por qué las peleas de gallos afectan el derecho al medio ambiente, pues en realidad contribuyen a generar la reproducción y crecimiento controlado de este tipo de aves.
- (2) Ausencia de fundamentación y motivación.** La respuesta dada por el Juez de Distrito al argumento sobre la falta de fundamentación y motivación de las normas impugnadas es incorrecta. Como es sabido, no basta precisar un artículo para tener por fundamentado el acto de autoridad. En el caso concreto, la fracción XXIX-G del artículo 73 y el artículo 4º constitucional se refieren al derecho al medio ambiente y a la competencia concurrente en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, mientras que las normas impugnadas versan sobre la protección animal, sin que exista una correlación entre ambas cosas. En consecuencia, aunque se citen los artículos en cuestión, los mismos no son acordes con el acto legislativo efectuado. Por otro lado, los argumentos utilizados en la sentencia sobre la motivación de las normas impugnadas también son incorrectos, puesto que la simple mención sin sustento alguno de consideraciones subjetivas de ninguna forma justifican legalmente la reforma que se impugna. En esta línea, también es incorrecto que el Juez de Distrito señale que no es exigible una motivación específica a efecto de justificar el porqué de la prohibición de las peleas de gallos. Dado que antes de la reforma las peleas de gallos estaban permitidas, se actualiza la máxima legal que establece que las autoridades no pueden revocar sus propias determinaciones, sino en aquellos casos en que se hayan dictado en

contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron.

(3) Ausencia de prohibición constitucional. La respuesta dada al argumento sobre la ausencia en la Constitución de una prohibición a las peleas de gallos es incorrecta. El Juez de Distrito dejó de observar el principio general del derecho que establece que para los ciudadanos todo lo que no está legalmente prohibido está permitido, siendo que además la Ley de Juegos y Sorteos permite las peleas de gallos. Por lo demás, la sentencia no precisa cómo las peleas de gallos afectarían el medio ambiente o provocarían un daño o deterioro ambiental.

(4) Libertad de trabajo. La respuesta dada al argumento sobre la violación a la libertad de trabajo es incorrecta. Si bien las normas impugnadas no prohíben llevar a cabo una actividad laboral, al prohibir las peleas de gallos se está terminando con la industria que rodea esta actividad. Por otro lado, si bien la libertad de trabajo establece como requisito la licitud de la actividad, las peleas de gallos eran lícitas antes de que se prohibieran. actividad gallística. En este sentido, en la sentencia de amparo no se explica cómo es que prohibir las peleas de gallos puede traer un beneficio a la sociedad. En consecuencia, sí se vulnera el principio de progresividad desde el momento en que las normas impugnadas ponen por encima del ser humano el maltrato animal.

(5) Derecho a la cultura. La respuesta dada por el Juez de Distrito respecto de la vulneración del derecho a la cultura es incorrecta. En la sentencia de amparo no se precisa de qué manera la prohibición de las peleas de gallos es una medida para la protección del derecho al medio ambiente. Así, las normas impugnadas sí vulneran el derecho a la cultura, puesto que las peleas de gallos no afectan de manera general a la sociedad ni el medio ambiente en particular, máxime que la existencia de estas aves jamás se ha puesto en riesgo con este tipo de eventos culturales, como lo son las peleas de gallos. Por lo demás, la alusión que hace la sentencia de amparo a la Declaración Universal de los Derechos de los Animales es incorrecta. Dicho instrumento internacional tiene como finalidad proteger la existencia de especies animales, cuando en realidad con las peleas de gallos de ninguna manera se pone en riesgo dicha especie.

En este sentido, los galleros son los más preocupados en preservar dicha especie animal. En México, las peleas de animales se realizan desde hace más de quinientos años y lejos

de verse amenazada la especie, se ha visto mejorada con el surgimiento de nuevas razas. Así, la actividad gallística no ha tenido la intención de exterminar ninguna especie animal, y si bien es cierto que en las peleas de gallos uno de los contendientes muere, no existe crueldad alguna porque los animales pelean por instinto. Por lo demás, no hay que perder de vista que la muerte del gallo en un espectáculo público genera un caudal económico que beneficia muchas familias, lo cual debe tener más peso que el argumento de que los animales tienen derechos.

- (6) No afectación a la preservación animal.** La respuesta dada por el Juez de Distrito al argumento sobre la no afectación a la preservación animal es incorrecta. Si bien las normas reclamadas tienen como objeto la protección animal, no puede desconocerse que dichas normas atentan contra la cultura del pueblo mexicano y la economía de la industria gallística. Por otro lado, es inexacto que en las peleas de gallos se incita, obliga y coacciona al gallo para lesionar o provocar la muerte de otro gallo, ya que en realidad ellos pelean por instinto. En este sentido, tampoco se actualiza un maltrato de estas aves porque el gallero sólo lo alimenta, protege y prepara para el combate.
- (7) Garantía de audiencia y derecho a la propiedad.** La calificación de inoperante del argumento sobre la vulneración del derecho a la propiedad y la garantía de audiencia es incorrecta. La esencia del argumento planteado en la demanda de amparo no es la propiedad de las aves de combate, sino la limitación del ejercicio del derecho al uso y goce de esos bienes. Dicha limitación se actualiza al prohibir las normas impugnadas las peleas de gallos, siendo ésta la principal actividad para la que se utilizan las aves de combate.
- (8) Afectación económica.** La calificación de inoperante del argumento sobre la vulneración de la libertad económica es incorrecta. El Juez de Distrito dejó de apreciar que hechos notorios que no necesitan medios de prueba, ya que si bien no se puede acreditar numéricamente la derrama económica que trae aparejada la industria gallística de México, también lo es que con mediana inteligencia se pueden determinar todos los sectores económicos que inciden en la industria gallística, de modo que la reforma impugnada atenta contra la obligación del Estado de velar por todas las actividades que representan una actividad económica, contemplada en el artículo 25 constitucional.

(9) Derecho a la igualdad y no discriminación. La respuesta dada por el juez De Distrito al argumento sobre la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación es incorrecta. Las normas impugnadas tienen la finalidad persiguen evitar la crueldad animal. En este sentido, en los espectáculos relacionados con la tauromaquia, faenas camperas, carreras de caballos, charrería y jaripeos, los animales sufren maltrato, crueldad, sufrimiento y hasta la muerte, la cual les es provocada por el ser humano en una clara ventaja contra el animal, sin que se pueda decir lo contrario. En consecuencia, no existe ninguna diferencia entre estas actividades y las peleas de gallos.

Asimismo, es inexacto que en las peleas de gallos no intervenga el ser humano, puesto que como se precisó en el escrito de demanda, desde que el huevo es escogido para su incubación participa la experticia del hombre, la cual continúa en su desarrollo y preparación física. Finalmente, contrariamente a lo que se sostiene en la sentencia de amparo, las normas impugnadas sí trazan una distinción por “grupo social”, puesto que los “galleros” son grupos de personas que se dedican a organizar peleas de gallos como una de sus principales actividades, la cual está siendo mermada con la reforma que se impugna, en un claro acto de discriminación.

CUARTO. Estudio de fondo. El estudio de los agravios de los recurrentes se realizará en tres bloques temáticos. En primer lugar, se analizará el argumento en el que se plantea la incompetencia de la autoridad responsable para emitir los artículos impugnados. En segundo lugar, se estudiarán conjuntamente la gran mayoría de los argumentos del recurso de revisión utilizando la metodología del test de proporcionalidad. En este sentido, el examen de constitucionalidad de los artículos impugnados se organizará en torno a la violación a tres derechos cuya protección invocan los quejosos: derecho a la cultura, derecho a la propiedad y libertad de trabajo, en el entendido de que la estructura del escrutinio de proporcionalidad permitirá dar respuesta a argumentos secundarios o periféricos que también plantean los recurrentes. Finalmente, se analizará el agravio relacionado con la vulneración al derecho a la igualdad.

I. Incompetencia del Congreso del Estado de Veracruz

El primer agravio que se analizará está relacionado con la cuestión competencial que plantean los recurrentes. Como se señaló anteriormente, en la demanda de amparo los quejosos sostuvieron que el Congreso del Estado de Veracruz invadió la competencia del Congreso de la Unión en materia de juegos y sorteos prevista en la fracción X del artículo 73 constitucional.³ En este sentido, señalaron que el artículo 11 de Ley Federal de Juegos y Sorteos establece que le corresponde a la Secretaría de Gobernación autorizar el cruce de apuestas en espectáculos que se lleven a cabo en ferias regionales en los casos que determine el reglamento de dicha ley;⁴ mientras que la fracción VII del artículo 3º, la fracción II del artículo 63 y el artículo 70 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establecen la posibilidad de otorgar permisos para cruzar apuestas en peleas de gallos.⁵

³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

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

[...]

⁴ **Ley Federal de Juegos y Sorteos:**

Artículo 11. La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento de esta Ley.

⁵ **Reglamento de Ley Federal de Juegos y Sorteos**

Artículo 3. Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

[...]

VII. Espectáculos en vivo: Actividades realizadas en hipódromos, galgódromos, frontones, carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos y ferias, que cuenten con permiso vigente otorgado por la Secretaría para el cruce de apuestas;

[...]

Artículo 63. La Secretaría podrá permitir el cruce de apuestas en ferias, únicamente en los siguientes espectáculos:

[...]

II. Peleas de gallos;

[...]

Artículo 70. La Secretaría podrá otorgar permiso para operar el cruce de apuestas en peleas de gallos, cuando el solicitante cumpla los requisitos establecidos en el Capítulo I del Título Segundo de este Reglamento, así como los siguientes:

I. Presentar el programa de peleas que se pretenda celebrar, y

El Juez de Distrito calificó de infundado este argumento al considerar que partía de una premisa falsa, consistente en que la Ley de Protección de los Animales para el Estado de Veracruz tiene por objeto regular un tema de apuestas y sorteos. Aunque sostuvo que la materia de la regulación federal es el “cruce de apuestas” en peleas de gallos, entendió que este último elemento resulta *accesorio* a ese espectáculo y no un *presupuesto* de su existencia. Dicho de otra manera, pueden existir peleas de gallos sin apuestas y sólo éstas son objeto de regulación federal.

En este sentido, el Juez de Distrito explicó que del artículo 1º del ordenamiento en cuestión se desprendía claramente que éste tenía por objeto la protección animal, aclarando que el Congreso del Estado de Veracruz se encontraba facultado para legislar en esa materia en términos del quinto párrafo del artículo 4 y la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución.⁶ En consecuencia, concluyó que resultaba incorrecto sostener que la ley impugnada invade la competencia del Congreso de la Unión para regular juegos y sorteos prevista en la fracción X del artículo 73 constitucional.

II. Señalar el nombre e identidad de las personas que fungirán como jueces durante la celebración de las peleas de gallos.

⁶ **Artículo 4.** [...]

[...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan **la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas,** de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de **protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;**

[...]

Ahora bien, en el escrito de agravios los recurrentes combaten las consideraciones de la sentencia de amparo con dos líneas de argumentación. Por un lado, señalan que aunque el Ejecutivo Federal no regula propiamente las peleas de gallos en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos, la fracción II del artículo 63 de dicho ordenamiento las contempla como un “espectáculo permitido en fiestas patronales”, de tal manera que sí existe una invasión de competencias. Y por otro lado, aducen que el Juez de Distrito en realidad no justificó por qué las peleas de gallos afectan el derecho al medio ambiente, que es la finalidad de la ley identificada que la sentencia de amparo.

El agravio de los recurrentes identificado con el número **(1)** es **infundado**, aunque por razones distintas a las expuestas por el Juez de Distrito en la sentencia de amparo. Para poder justificar esta decisión, es necesario exponer cómo funciona el sistema de reparto de competencias entre la federación y las entidades federativas establecido en la Constitución.

En principio, puede decirse que el nuestro es un “sistema residual” de competencias, que opera bajo la regla general de que corresponde a la Federación todas las competencias que le hayan sido asignadas *expresamente* en la Constitución —primordialmente en el artículo 73—, mientras que a las entidades federativas les corresponde por *exclusión* o *residualmente* todo aquello no reservado a la Federación. En este sentido, el artículo 124 constitucional señala que “[l]as facultades *que no están expresamente concedidas* por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden *reservadas* a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias” (énfasis añadido).

Ahora bien, este sistema competencial se ha vuelto progresivamente más complejo por virtud de varias reformas constitucionales que en los últimos años han “federalizado” materias que originalmente correspondían a las entidades federativas o que las han convertido en “materias concurrentes”. No obstante, en este caso concreto es innecesario desarrollar todos esos aspectos de nuestro sistema competencial para dar respuesta al argumento de los recurrentes.

Esta Primera Sala estima que la Ley de Protección de los Animales para el Estado de Veracruz es una norma general emitida en ejercicio de la *competencia residual* que corresponde a las entidades federativas con fundamento en el artículo 124 constitucional, toda vez que se trata de una norma que regula una materia que no está exclusivamente reservada a la federación ni incide sobre una materia objeto de competencia concurrente entre las entidades federativas y la federación.

Si bien esta Suprema Corte considera que dicha ley no fue emitida por el Congreso del Estado de Veracruz en ejercicio de la competencia concurrente prevista en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional en materia de “protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico” —como se sostiene en la sentencia de amparo—, ello no supone que tengan razón los recurrentes cuando aducen que la emisión de la ley en cuestión supuso la invasión de la competencia de la Federación en materia de “juegos y sorteos” prevista en la fracción X del citado artículo 73.

En efecto, tiene razón el Juez de Distrito cuando señala que no puede considerarse que las normas que establecen la prohibición de celebrar peleas de gallos en el Estado de Veracruz incidan sobre el

ámbito reservado a la Federación en materia de juegos y sorteos, puesto que una cosa es la actividad de “organizar peleas de gallos” y otra muy distinta “celebrar apuestas” en relación con esas peleas. Mientras esta segunda actividad corresponde regularla en exclusividad a la Federación, las peleas de gallos pueden ser reguladas por las entidades federativas en ejercicio de la competencia residual que les corresponde en términos del artículo 124 constitucional.

Con todo, como ya se señaló, resulta incorrecto el argumento del Juez de Distrito en el sentido de que las reformas a Ley de Protección de los Animales caen en el ámbito de la competencia concurrente en materia de “protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico” prevista en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, como también resulta incorrecto sostener que la ley en cuestión tiene como objetivo la protección del derecho al medio ambiente previsto en el artículo 4 constitucional.

Al respecto, esta Suprema Corte considera que en términos constitucionales la protección del medio ambiente *no puede equipararse* con la protección del bienestar animal.⁷ Aunque el mandato constitucional de protección al medio ambiente supone la posibilidad de establecer normas generales que protejan especies animales que “subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente” —normalmente conocidas como *fauna silvestre*—,⁸ no hay que perder de vista que existen muchas especies

⁷ En sentido similar, Pablo de Lora ha sostenido que “[l]as alusiones al ‘medio ambiente’ o a los ‘recurso naturales’ que se encuentran en los arts. 45.1 y 45.2 de la Constitución española no pueden entenderse referidas al bienestar de los animales, y, por tanto, no permiten anclar fácilmente ciertas obligaciones que pudiéramos predicar que los seres humanos tienen de no maltrato o de protección hacia los animales”. De Lora, Pablo, “Corridas de toros, cultura y Constitución”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 33, 2010, pp. 740-741.

⁸ La fracción XVIII del artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente considera *fauna silvestre* a “[l]as especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones

animales que nacen, crecen y se reproducen en ambientes *controlados* por los seres humanos con distintos propósitos: alimentación, experimentación para fines médicos o científicos, compañía o ayuda a las personas, entretenimiento, entre otros. Así, la protección de toda la vida animal no es una cuestión que pueda reconducirse a la protección del medio ambiente o de los recursos naturales.

En este sentido, las entidades federativas tienen competencia residual para establecer normas generales que regulen *distintos aspectos* relacionados con la vida animal no comprendidos en “la protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”. En consecuencia, esta Suprema Corte estima que en este caso concreto el Estado de Veracruz tiene competencia residual para legislar en materia de protección animal, en términos de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional. Así, resulta **infundado** el argumento con el que los recurrentes pretenden sostener que el Congreso del Estado de Veracruz no tenía competencia para emitir la Ley de Protección a los Animales.

II. Afectaciones al derecho a la cultura, la libertad de trabajo y el derecho a la propiedad

En este apartado se analizarán conjuntamente los argumentos de los recurrentes en contra de la sentencia del Juez de Distrito identificados con los incisos **(2)**, **(3)**, **(4)**, **(5)**, **(6)**, **(7)** y **(8)**. Por razones metodológicas, esta Primera Sala estructurará el análisis de los agravios en torno a tres derechos cuya violación se planteó en la demanda de amparo: el derecho a la *cultura*, la libertad de *trabajo* y el

menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación”.

derecho a la *propiedad*. Para responder a los argumentos sobre la violación a estos tres derechos, se realizará un análisis de proporcionalidad de los artículos impugnados. En este orden de ideas, es importante señalar que la estructura del test de proporcionalidad permitirá dar respuesta a otros argumentos secundarios o periféricos también planteados por los recurrentes en el escrito de agravios.

De acuerdo con lo antes expuesto, en primer lugar se examinará si los artículos impugnados inciden en el contenido *prima facie* del derecho a la cultura, la libertad de trabajo y el derecho a la propiedad. En caso de responderse afirmativamente a esta primera cuestión, se procederá a determinar si los artículos impugnados tienen una *finalidad legítima* y, en caso de superar esta grada, se examinará sucesivamente la *idoneidad*, la *necesidad* y la *proporcionalidad* en sentido estricto de la medida legislativa.

A. Análisis de la incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido *prima facie* de los derechos

1. Derecho a la cultura

En la demanda de amparo, los recurrentes sostuvieron que la prohibición de las peleas de gallos vulneraba el derecho a la cultura porque éstas son un espectáculo públicos que por tradición se realiza en las fiestas patronales del Estado. En este sentido, señalaron que entre los usos, costumbres y tradiciones de Veracruz se encuentran precisamente las peleas de gallos, las cuales representan uno de los pasatiempos más arraigados entre las personas de toda clase social. Así, argumentaron que el Estado tiene el deber de respetar la diversidad cultural en todas sus manifestaciones, entre las que se encuentra las peleas de gallos, de tal manera que no se puede

eliminar una tradición milenaria porque un sector de la población se opone a esta actividad.

Al respecto, el Juez de Distrito desestimó el concepto de violación partiendo de la premisa de que el derecho a la cultura no es absoluto, y aduciendo que si el legislador consideró necesario la prohibición de peleas de animales para proteger el derecho al medio ambiente, ello suponía que la prohibición reclamada no transgrede el derecho a la cultura.

En este orden de ideas, en el escrito de agravios los recurrentes combaten centralmente el argumento de la sentencia de amparo en el sentido de que la prohibición de las peleas de gallos busca proteger el medio ambiente. El agravio de los recurrentes es **infundado**, aunque por razones distintas a las expuestas en la sentencia de amparo. Como se muestra a continuación, la prohibición de las peleas de gallos prevista en los artículos 2 (segundo párrafo), 3 y 28 (fracciones V, VIII y X) de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz es una medida legislativa que *no supone una intervención* en el derecho a la cultura.

En efecto, el derecho a la cultura es un derecho fundamental que presenta diferentes facetas o vertientes. Por un lado, el párrafo décimo segundo del artículo 4º constitucional establece expresamente lo siguiente:

Artículo 4º. [...]

[...]

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los

mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

[...]

Al interpretar este derecho fundamental, esta Primera Sala explicó en el **amparo directo 11/2011** que el derecho a la cultura previsto en el artículo 4º constitucional presenta al menos tres vertientes: “1) como un derecho que tutela el acceso a los bienes y servicios culturales; 2) como un derecho que protege el uso y disfrute de los mismos; y 3) como un derecho que protege la producción intelectual, por lo que es un derecho universal, indivisible e interdependiente.”⁹ En este sentido, mientras en dicho precedente se desarrolló la tercera de estas facetas, en el **amparo en revisión 566/2015**,¹⁰ esta Suprema Corte se encargó principalmente de darle contenido a la vertiente prestacional de este derecho, que está relacionada con el acceso a bienes y servicios culturales que el Estado tiene la obligación de suministrar a los ciudadanos.

Ahora bien, en este caso concreto la impugnación de los quejosos se apoya en una vertiente del derecho a la cultura que no ha sido desarrollada hasta ahora por esta Suprema Corte. Como se señaló, los quejosos aducen que las normas impugnadas violan el derecho a la cultura porque las peleas de gallos constituyen una forma de *expresión cultural* que está arraigada en las costumbres y tradiciones del Estado de Veracruz, y el Estado tiene el deber de respetar la diversidad cultural en todas sus manifestaciones.

⁹ Sentencia de 2 de mayo de 2011, resuelta por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

¹⁰ Sentencia de 15 de febrero de 2016, resuelta por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, estando ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Esta Primera Sala entiende que la impugnación cuya desestimación se combate con el recurso de revisión se apoya en el *derecho a participar* en la vida cultural previsto en el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para mayor claridad, conviene transcribir el texto de esta porción normativa del artículo:

Artículo 15.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) **Participar en la vida cultural;**
[...]

Esta vertiente del derecho a la cultura no es un derecho prestacional, sino lo que tradicionalmente se conoce como un derecho *de libertad*. En efecto, el derecho a participar en la vida cultural otorga a las personas la posibilidad de incursionar libremente de manera individual o colectiva en una gran variedad de actividades, pero al mismo tiempo impone el deber al Estado de no realizar interferencias arbitrarias en esas prácticas culturales.

En sentido similar, al interpretar esta porción normativa del Pacto Internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha sostenido que “[e]l derecho a *participar en la vida cultural* puede calificarse de libertad”, toda vez que comprende “el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) *a actuar libremente*; a escoger su propia identidad; a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea; a participar en la vida política de la sociedad; *a ejercer sus propias prácticas culturales*”;¹¹ al tiempo que también ha explicado que este derecho supone la obligación de que el Estado parte se abstenga

¹¹ Observación General N° 21. *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural* del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 15, inciso a).

de realizar injerencias “en el ejercicio de las *prácticas culturales*”.¹² Por lo demás, el Comité también ha señalado que “[t]oda persona tiene igualmente derecho a buscar, desarrollar y *compartir con otros* sus conocimientos y *expresiones culturales*”.¹³

Ahora bien, si las normas impugnadas configuran una prohibición de realizar peleas de animales, lo que esta Primera Sala tiene que determinar en esta etapa del examen de constitucionalidad es si las peleas de gallos constituyen una “expresión cultural” amparada al menos *prima facie* por el derecho a participar en la vida cultural previsto en el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En esta línea, el argumento de los recurrentes es precisamente que las peleas de gallos constituyen una actividad desarrollada por habitantes del Estado de Veracruz que forma parte de tradiciones ampliamente arraigadas en la comunidad. En consecuencia, sostienen que el Congreso del Estado no puede simplemente prohibir una actividad que constituye una expresión cultural de un sector importante de la población, actividad que además brinda sustento económico a muchas familias de la región. De esta manera, el argumento hace referencia al derecho a la participación en la vida cultural tanto en términos de libertad positiva como negativa.

Con todo, es importante aclarar que la cuestión que se analiza ahora no son los *límites externos* del derecho, es decir, no se discute si esta vertiente del derecho a la cultura puede limitarse por el Estado al perseguir *otros fines* legítimos. En cambio, la pregunta que hay que responder tiene que ver con los *límites internos* del derecho a

¹² *Ibidem*, párrafo 6.

¹³ *Ibidem*, párrafo 15, inciso a).

participar en la vida cultural. De esta manera, lo que hay que determinar es si el derecho cuya vulneración se alega otorga al menos una protección *prima facie* a cualquier expresión cultural —incluyendo a las peleas de gallos— o si sólo son algunas de ellas merecen cobertura constitucional.

En este orden de ideas, es importante señalar que cuando la Constitución o los tratados internacionales en materia de derechos humanos hacen alusión al concepto de “cultura” no se refieren a los aspectos más refinados de las expresiones artísticas, que con cierto elitismo suelen llamarse “alta cultura”. Por el contrario, la cultura constitucionalmente protegida de está asociada a una idea más sencilla, de acuerdo con la cual la *cultura* es una “creación del hombre”, en oposición a la *naturaleza* como “resultado de la evolución”.¹⁴

En esta línea, la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural señala en su preámbulo que “la cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una *sociedad* o a un *grupo social* y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (énfasis añadido).

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas también ha adoptado una concepción *amplia* e *inclusiva* de este concepto al interpretar el inciso a) del artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, ha asumido que la

¹⁴ Häberle, Peter, “La Constitución como cultura”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, 2002, p. 189.

cultura “comprende todas las expresiones de la existencia humana” y, en consecuencia, ha sostenido que “[l]a expresión ‘vida cultural’ hace referencia explícita al carácter de la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo, que tiene un pasado, un presente y un futuro”.¹⁵

El propio Comité ha explicado que el concepto de “cultura” incluye “entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, *costumbres y tradiciones*, por los cuales individuos, grupos y comunidades *expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo* que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas” (énfasis añadido).¹⁶

No obstante, esta Suprema Corte entiende que esta amplia concepción de la cultura sólo debe servir como punto de partida cuando el problema que se plantea consiste en determinar si una manifestación cultural en particular está protegida por la Constitución. En efecto, es indiscutible que ciertas “expresiones culturales” derivadas de la costumbre o la tradición *no pueden tener cobertura* bajo una Constitución como la mexicana que asume los valores democráticos del pluralismo y el respeto a la dignidad y autonomía de las personas. En este sentido, debe considerarse que existe un mandato constitucional de erradicar muchas de esas expresiones

¹⁵ Observación General N° 21. *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural* del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 11.

¹⁶ *Ibidem*, párrafo 13.

culturales, como la violencia de género, la discriminación o la intolerancia religiosa, por sólo mencionar algunas de ellas.

Al respecto, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido con toda claridad que “[e]n algunas circunstancias puede ser necesario imponer limitaciones al derecho de toda persona a participar en la vida cultural, especialmente en el caso de *prácticas negativas, incluso las atribuidas a la costumbre y la tradición*, que atentan contra otros derechos humanos”¹⁷. En esta lógica, puede decirse que no todas las prácticas culturales por antiguas que sean o arraigadas que estén entre la población encuentran cobertura *prima facie* en el derecho a la participación en la vida cultural.

En este caso concreto, la expresión cultural que se examina no afecta directamente a las personas, sino a los animales utilizados en ella. En este orden de ideas, no puede ignorarse que “[l]as sociedades humanas, con raras excepciones, *acogen en todas partes manifestaciones festivas irrespetuosas con los animales*, herederas de un tiempo en el que la soberbia del ser humano negaba cualquier tregua que pusiera en duda su incontestable dominio sobre los animales no humanos” (énfasis añadido).¹⁸

Esta Primera Sala entiende que efectivamente las peleas de gallos son expresión de una determinada cultura. En este sentido, esta Suprema Corte no desconoce que la antropología se ha interesado por explicar las connotaciones *simbólicas* que tienen las peleas de gallos

¹⁷ Observación General N° 21. *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, párrafo 19.

¹⁸ Gómez Pellón, Eloy, “Los problemas del patrimonio inmaterial: uso y abuso de los animales en España”, *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 12, núm. 2, 2017, p. 152.

en algunas culturas.¹⁹ Entre nosotros, por sólo mencionar un ejemplo, también se ha explorado la manera en la que la “cultura los gallos” ha sido recogida en la literatura.²⁰ Con todo, el hecho de que las peleas de gallos susciten el interés de las ciencias sociales como objeto de estudio no supone que sean una expresión cultural *digna* de protección constitucional. Con independencia del *sentido profundo* que los antropólogos atribuyan a esta práctica social,²¹ las peleas de gallos pueden ser descritas como un duelo a muerte entre animales organizado por deporte, entretenimiento o simplemente por crueldad.²²

En efecto, la organización *People for the Ethical Treatment of Animals* (mejor conocida por su acrónimo PETA) ha señalado que estas peleas son “un deporte sangriento en el que los gallos son colocados en un ring y son obligados a pelear a muerte para la ‘diversión’ de los espectadores”.²³ Por lo demás, no hay que perder de vista un elemento de este “espectáculo” en la forma en la que se lleva a cabo en nuestro país: la letalidad de la pelea está asegurada porque a los gallos se les colocan navajas en las patas, lo que facilita acabar con su rival de manera más rápida.

¹⁹ En la antropología cultural es ampliamente conocido el trabajo de Clifford Geertz sobre las peleas de gallos, resultado de las observaciones realizadas por el autor durante su estancia en un pequeño pueblo balinés en los años cincuenta del siglo pasado. Al respecto, véase, Geertz, Clifford, “Juego profundo: notas sobre la riña de gallos en Bali”, en *La interpretación de las culturas*, trad. Alberto L. Bixo, Barcelona, Gedisa, 2003.

²⁰ Flores Fernández, Benjamín, “Aguascalientes habla de Gallos. El tema de los gallos en las letras aguascalentenses”, *Investigación y Ciencia: de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, núm. 30, 2004, pp. 43-52.

²¹ En este sentido, es ampliamente conocida la interpretación de Clifford Geertz de las peleas de gallos en Bali, en la que partiendo de su observación sobre la existencia de una “profunda identificación biológica de los varones con sus gallos”, explica que “sólo aparentemente son gallos los que combaten; en realidad son hombres”. Geertz, *op. cit.*, p. 343. En la misma línea, Eloy Gómez Pellón ha señalado que “[t]odo gallero percibe en el gallo de pelea una representación humana: es el competidor que él quisiera ser en la liza cotidiana. Así se explica su permanente elogio de la casta, de la raza y de la virilidad como sus mejores atributos. El gallo es la metáfora del hombre dominante en la sociedad humana”, Gómez Pellón, *op. cit.*, p. 165.

²² Zick, Timothy, “Cross Burning, Cockfighting, and Symbolic Meaning: Toward a First Amendment Ethnography”, *William & Mary Law Review*, vol. 45, núm. 5, 2004, p. 2319.

²³ <https://www.peta.org/issues/animals-in-entertainment/cruel-sports/cockfighting/>

Así, para esta Suprema Corte las peleas de gallos no encuentran cobertura en el derecho a participar en la vida cultural. Si bien no se puede considerar que sean una actividad que vulnere directamente alguna disposición constitucional, ello no implica que deban considerarse protegidas por la Constitución como una “expresión cultural”. En este orden de ideas, de los artículos 4 constitucional y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo puede desprenderse el deber de que el Estado mexicano *promueva y respete* las expresiones culturales que sean *compatibles* con los valores recogidos en la Constitución.

Esta Primera Sala comparte la idea de que “la cultura no es admirable por ser tradicional, sino tan solo *cuando es portadora de valores* y de derechos que sean compatibles, en primer lugar, con la dignidad humana, y en segundo lugar, con el respeto mutuo que nos debemos los seres humanos, y con el que todos le debemos a la naturaleza” (énfasis añadido).²⁴ En este sentido, cualquier práctica que suponga el maltrato y el sufrimiento innecesario de los animales no puede considerarse una expresión cultural amparada ni *prima facie* ni de manera *definitiva* por la Constitución.

En esta lógica, resulta claramente **infundado** el argumento de los recurrentes en el que aducen que no se produce ningún maltrato a los animales porque los gallos pelean por instinto. Con independencia de la verdad o falsedad de esta información —por cierto, no aportada por los quejosos— es evidente para cualquier persona que las peleas de gallos son una actividad en la que se *propicia* que los animales se inflinjan daños físicos y además se lucra con ello.

²⁴ Gómez Pellón, *op. cit.*, p. 165.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, teniendo en cuenta el alcance del derecho a la participación en la vida cultural antes expuesto, esta Primera Sala entiende que las porciones normativas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz —el segundo párrafo del artículo 2º, el artículo 3º y las fracciones V, VIII y X del artículo 28— constituyen una medida legislativa que *no interviene* esta vertiente del derecho a la cultura. En consecuencia, también resulta **infundado** el argumento con el que los recurrentes combaten las consideraciones del Juez de Distrito para desestimar la vulneración al derecho a la cultura planteada en la demanda de amparo.

2. Derecho a la propiedad

En la demanda de amparo los quejosos señalaron que los artículos impugnados vulneraban la garantía establecida en el artículo 27 constitucional, que señala que el Estado tendrá en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. De acuerdo con los quejosos, prohibir las peleas de gallos constituye una medida legislativa que no obedece ningún interés público. Por su parte, el Juez de Distrito desestimó este argumento aduciendo simplemente que las disposiciones impugnadas no versan sobre la propiedad de las aves, sino que su objetivo es impedir la crueldad animal a fin de fomentar una cultura en favor del medio ambiente.

En el presente recurso los quejosos combaten la sentencia de amparo con el argumento de que lo planteado en la demanda no es en estricto sentido una afectación a la propiedad de las aves de combate, sino la limitación del ejercicio del derecho al uso y goce de esos bienes que impone a los recurrentes la prohibición de celebrar peleas

de gallos. De esta manera, para poder responder este argumento es necesario en primer lugar establecer el alcance de la garantía cuya violación aducen los recurrentes. En este sentido, conviene transcribir el tercer párrafo del artículo 27 constitucional:

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. [...]

[...]

Como puede observarse, esta porción normativa establece una garantía consistente en que el Estado sólo puede limitar la propiedad privada si las *modalidades* que impone persiguen un fin que pueda considerarse de interés público. Al respecto, es importante destacar que esta Suprema Corte tiene una doctrina constitucional consolidada sobre este derecho.

En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que “[p]or modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una *norma jurídica de carácter general* y permanente que *modifique, esencialmente, la forma de ese derecho*”, de tal manera que la imposición de una “implica una *limitación o transformación* del derecho de propiedad” (énfasis añadido). Así, “[l]os efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una *extinción parcial de los atributos del propietario*, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho” (énfasis añadido), criterio que fue recogido en la tesis

jurisprudencial de rubro **“PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE”**.²⁵

En este orden de ideas, esta Suprema Corte también ha explicado que “la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, como lo son el derecho a *usar* la cosa, el de *disfrutar* de la misma y el de *disponer* de ésta”, de ahí que válidamente pueda señalarse que “la imposición de modalidades a una cosa o bien no equivale a la imposición de modalidades a los derechos reales que sobre dicha cosa o bien se tengan, sino sólo en la medida que éstos se limiten o restrinjan”, criterio recogido en la tesis de rubro **“PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. SU IMPOSICIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁ REFERIDA A LOS DERECHOS REALES QUE SE TENGAN SOBRE LA COSA O EL BIEN”**.²⁶

Ahora bien, teniendo en cuenta esta interpretación de la garantía prevista en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional precisado anteriormente, es necesario determinar si las normas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz suponen una intervención en este derecho fundamental. Al respecto, hay que recordar que las disposiciones combatidas en su conjunto configuran una *prohibición* de celebrar peleas animales. No obstante, los quejosos se duelen exclusivamente de que las normas en cuestión suponen una prohibición para realizar *peleas de gallos*. De esta

²⁵ Séptima Época, Registro: 232486, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, Materia(s): Constitucional, Página: 315.

²⁶ Novena Época, Registro: 190599, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, Materia(s): Constitucional y Civil, Tesis: 1a. XLI/2000, Página: 257.

manera, el argumento de los quejosos supone que las normas impugnadas limitan los derechos de *propiedad* que tienen sobre las denominadas “aves de combate”.

En relación con este tema, esta Primera Sala no desconoce que en el derecho comparado se puede apreciar una tendencia a modificar el *estatus jurídico* que tienen los animales en las leyes que rigen la propiedad privada, que en algunos países se ha identificado como un movimiento por la “descosificación” de los animales.²⁷ En efecto, incluso en nuestro país se han empezado a dar algunos pasos en esa dirección, como lo muestra el hecho de que algunas legislaciones locales hayan dejado de considerar a los animales simplemente *objetos* o *cosas* susceptibles de apropiación y se haya empezado a concebirllos como “seres sintientes” merecedores de un “trato digno” por parte de los humanos²⁸ o “seres sintientes que experimentan distintas sensaciones físicas y emocionales”, estatus que genera en

²⁷ Sobre la existencia de esta tendencia en varios países europeos con especial referencia al caso español, véase Giménez-Candela, Marita, “Descosificación de los animales en el Código Civil español”, *Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies*, vol. 9, núm. 3, 2018.

²⁸ **Constitución de la Ciudad de México:**

Artículo 13

Ciudad Habitable

[...]

B. Protección a los animales

1. Esta Constitución reconoce a los animales como seres sintientes y, por lo tanto, deben recibir trato digno. En la Ciudad de México toda persona tiene un deber ético y obligación jurídica de respetar la vida y la integridad de los animales; éstos, por su naturaleza son sujetos de consideración moral. Su tutela es de responsabilidad común.

2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán la protección, bienestar, así como el trato digno y respetuoso a los animales y fomentarán una cultura de cuidado y tutela responsable. Asimismo, realizarán acciones para la atención de animales en abandono.

3. La ley determinará:

a) Las medidas de protección de los animales en espectáculos públicos, así como en otras actividades, de acuerdo a su naturaleza, características y vínculos con la persona;

b) Las conductas prohibidas con objeto de proteger a los animales y las sanciones aplicables por los actos de maltrato y crueldad;

c) Las bases para promover la conservación, así como prevenir y evitar maltratos en la crianza y el aprovechamiento de animales de consumo humano;

d) Las medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios, y

e) Las facilidades para quienes busquen dar albergue y resguardo a animales en abandono.

las personas la obligación legal de “procurar su protección, respeto y bienestar, conforme a los principios éticos”.²⁹

No obstante, hay que recordar que nuestra Constitución no contiene ninguna disposición de la que pueda desprenderse que el legislador está constitucionalmente obligado a dictar normas que protejan a los animales de los malos tratos,³⁰ ni menos aún existe el deber constitucional de establecer normas que trasciendan el estatus jurídico de los animales como “objetos” o “cosas” susceptibles de apropiación que avancen en el proceso de “descosificación” de los animales.

Con todo, también es importante señalar que la ausencia de un deber constitucional general de protección a los animales desde luego no implica que las legislaciones que adopten este tipo de regulación sean inconstitucionales. Como se desarrollará más adelante, dictar normas con este contenido constituye sin lugar a dudas un *objetivo legítimo* para el legislador y, en consecuencia, también debe considerarse que ese tipo de normas persiguen un *interés público*, puesto que son aprobadas por asambleas democráticas que ostentan la representación popular.

²⁹ **Ley de Derechos y Protección para los Animales en el Estado de Michoacán:**

Artículo 2. El Estado a través de esta Ley reconoce que los animales no humanos son seres sintientes que experimentan distintas sensaciones físicas y emocionales, razón por la que son reconocidos como objeto de tutela de la presente Ley, erigiendo sobre las personas físicas o morales la obligación de procurar su protección, respeto y bienestar, conforme a los principios éticos contenidos en la presente Ley, su Reglamento y otras disposiciones aplicables.

³⁰ De acuerdo con la doctrina especializada, sólo en las Constituciones de unos cuantos países existen referencias específicas a los animales o normas que establecen deberes de protección a cargo del Estado, como ocurre con el artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn que dispone que “[e]l Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida y *los animales* a través de la legislación y, de acuerdo con la el derecho y la justicia, por medio de los poderes ejecutivo y judicial” (énfasis añadido). Al respecto, véase De Lora, *op. cit.*, pp. 740-741.

Ahora bien, aunque esta Suprema Corte observa que la fracción I del artículo 4º de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz define a éstos como seres vivos “con capacidad de moverse por sus propios medios, *experimentar sensibilidad y emociones* y realizar conductas dirigidas a su sobrevivencia y las de su especie” (énfasis añadido), en dicho ordenamiento no se contienen disposiciones que modifiquen el estatus de bienes o cosas susceptibles de apropiarse que los animales aún conservan en la legislación civil de esa entidad federativa. En consecuencia, resulta posible analizar si los artículos impugnados por los quejosos afectan la garantía prevista en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

Sobre esta cuestión, una primera opción interpretativa sería sostener que la garantía en cuestión únicamente establece las condiciones en las que el Estado puede imponer una modalidad a la propiedad privada. De acuerdo con la doctrina antes expuesta, esas condiciones se satisfacen cuando se afecta alguno de los atributos de la propiedad privada —uso, goce y disposición— a través de una norma general con vocación de permanencia. De esta manera, sólo se vulneraría la garantía cuando se afecta la propiedad privada y *no se cumplen* esos requisitos.

No obstante, esta Suprema Corte entiende que la garantía prevista en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional también protege a las personas de las limitaciones al derecho a la propiedad privada establecidas en normas generales con vocación de permanencia que resulten *desproporcionadas* a la luz de las finalidades que persiguen. De esta manera, para determinar si existe una intervención en el contenido *prima facie* de esta garantía deben constatarse dos cuestiones: si la medida está prevista en una norma

general con vocación de permanencia; y si afecta alguno de los atributos de la propiedad privada: uso, goce y disposición.

En el caso concreto, esta Primera Sala entiende que se cumplen ambos requisitos. Por un lado, en su conjunto la medida impugnada está recogida en varias normas generales con vocación de permanencia. Y por otro lado, los artículos impugnados *indirectamente* imponen una modalidad a los derechos de propiedad sobre los gallos de pelea, toda vez que la prohibición de celebrar peleas de animales supone una limitación al *uso* que los propietarios de las aves pueden hacer de ellas y también una limitación al *gocce* que podrían obtener de esos bienes, puesto que la prohibición también impide jurídicamente la obtención de las ganancias derivadas de las peleas de los gallos. Si bien las normas impugnadas no establecen expresamente esa limitación, es evidente que prohibir un tipo de actividad que se realiza con las aves implica restringir la manera en la que el propietario puede *utilizar* a esos animales, e indirectamente también se impide la obtención de *frutos* por la actividad prohibida.

Sin embargo, es importante destacar que los alcances de esa limitación son muy acotados: los propietarios conservan sin ninguna restricción la posibilidad de *disponer* de las aves, al tiempo que el *uso* y el *gocce* de las mismas exclusivamente se restringen en relación con *una actividad* que ya no pueden realizar: las peleas. En este orden de ideas, esta Primera Sala no desconoce que el argumento de los quejosos asume una postura distinta: que la afectación a sus derechos de propiedad es muy intensa porque las aves de combate son una especie animal criada por el hombre exclusivamente con la finalidad de ser utilizada en peleas, de tal manera que si éstas se prohíben el valor económico de los animales ser vería muy afectado.

No obstante, esta Suprema Corte entiende que el valor que el mercado atribuya a los animales en esas condiciones es una cuestión contingente. El análisis que tiene que hacerse en un caso como éste consiste exclusivamente en determinar si las normas impugnadas limitan los atributos de la propiedad —uso, goce y disposición—, con independencia de cuál sea el valor de mercado que los bienes puedan tener en un escenario en el que la prohibición subsiste o las consecuencias económicas que ésta puede ocasionar en las personas que se dedican a esa actividad. En este orden de ideas, el argumento de los recurrentes sobre las afectaciones económicas a la “industria gallística” no sólo resulta **infundado** por las razones anteriores, sino también porque, como correctamente sostuvo el Juez de Distrito, los quejosos se limitaron simplemente a afirmar esas cuestiones sin aportar un mínimo de evidencia al respecto.

Así, de acuerdo con lo expuesto, esta Primera Sala considera que las porciones normativas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz —el segundo párrafo del artículo 2º, el artículo 3º y las fracciones V, VIII y X del artículo 28— efectivamente suponen una *intervención* en la garantía establecida en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, toda vez al perseguir el interés público se limitan algunos atributos del derecho propiedad. No obstante, esa decisión no supone que las disposiciones impugnadas sean inconstitucionales. Más adelante se examinará si esa limitación supera un examen de proporcionalidad.

3. Libertad de trabajo

En la demanda de amparo los quejosos señalaron que los preceptos impugnados vulneraban la libertad de trabajo prevista en el artículo 5º constitucional, toda vez que impedían a las personas que se

dedican a efectuar espectáculos de peleas de gallos tener la profesión que más les acomoda. En esta línea, destacan que antes de que se aprobaran las modificaciones a la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz las peleas de gallos eran una actividad lícita.

Al respecto, el Juez de Distrito señaló, por un lado, que la libertad de trabajo no es absoluta, puesto que deben satisfacerse ciertas condiciones para su ejercicio, entre las que se encuentra la licitud de la actividad que se pretende realizar. Y por otro lado, en la misma línea de su respuesta al argumento sobre la vulneración de los otros derechos, adujo que los artículos impugnados en realidad no establecen restricción alguna a la libertad de dedicarse a una profesión o actividad lícita, toda vez que la materia de la regulación consiste en la protección del medio ambiente.

Finamente, en su recurso de revisión los quejosos combaten la sentencia de amparo con el argumento de que si bien las normas impugnadas no prohíben expresamente llevar a cabo una actividad laboral, al prohibir las peleas de gallos se está terminando con la industria que rodea esta actividad. Por otro lado, reitera que las peleas de gallos eran lícitas antes de que aprobaran las normas impugnadas y sostiene que en la sentencia de amparo no se explica cómo es que prohibir las peleas de gallos puede traer un beneficio a la sociedad.

Ahora bien, para determinar si las normas impugnadas efectivamente vulneran la libertad de trabajo es necesario establecer los alcances de este derecho fundamental. En este sentido, resulta pertinente recordar lo que dispone el primer párrafo del artículo 5º constitucional:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La libertad de trabajo es un derecho vinculado claramente con la *autonomía personal*, en la medida en la que permite a los individuos dedicarse a la actividad profesional que mejor se adapte a su plan de vida. En este sentido, elegir una actividad profesional y poder dedicarse a ella es una de las decisiones más importantes que en la vida de cualquier persona, de ahí que la Constitución establezca una protección específica a este aspecto de la autonomía personal. Como corolario de lo anterior, la libertad de trabajo impone al Estado una obligación no sólo de abstenerse de obstaculizar el ejercicio de este derecho, sino también de evitar que otras personas lo hagan.

En relación con el contenido de este derecho, esta Suprema Corte también ha aclarado que *regular una actividad* no comporta una vulneración a la libertad de trabajo. Al respecto, ha sostenido que este derecho “no debe entenderse en el sentido de que el legislador común está impedido para establecer requisitos para el desempeño de la actividad, pues *lo que prohíbe es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos*; imperativo que no se viola cuando la ley prevé requisitos que, lejos de ser un obstáculo, sólo tienden a regular la actividad en beneficio de la colectividad de acuerdo con las particularidades de lugar y tiempo y con las exigencias impuestas por la necesidad de conciliarla con otros principios de derecho, regulación que es necesaria, pues las garantías no pueden ejercerse en forma irrestricta y sin ningún control” (énfasis añadido), criterio recogido en la tesis jurisprudencial de rubro “**TIEMPO**

COMPARTIDO. EL ARTICULO 9o. DE LA LEY DE REGULACION Y FOMENTO DE ESTE SISTEMA, DEL ESTADO DE GUERRERO, NO VIOLA EL ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL”³¹.

En relación con la libertad de trabajo, esta Suprema Corte ha reiterado su conocido *dictum* en el sentido de que los derechos fundamentales *no son absolutos*. En efecto, en la **acción de inconstitucionalidad 10/1998**,³² el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que “la garantía individual que consagra el artículo 5º, primer párrafo, Constitucional, *no es absoluta*, en tanto que pondera a su vez la licitud de la actividad de que se trate así como los derechos de terceros y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicha garantía basados en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela” (énfasis añadido).

Adicionalmente, en dicho precedente también explicó que “la libertad de trabajo *no se prevé de manera irrestricta e ilimitada*, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general” (énfasis añadido). En el caso que nos ocupa, resulta especialmente relevante aclarar el presupuesto de este derecho consistente en que la actividad a la que se pretende dedicar una persona tiene que ser *lícita*.

³¹ Novena Época, Registro: 199248, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Marzo de 1997, Materia(s): Administrativa, Civil y Constitucional, Tesis: P. LIV/97, Página: 262.

³² Sentencia de 25 de febrero de 1999, resuelta por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios (ponente), Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. Ausente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán por licencia concedida

En el citado precedente el Pleno señaló que la libertad de trabajo “*no podrá exigirse cuando [la actividad] sea ilícita*, es decir, que esté prohibida por la ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente”. En esta línea, se explicó que “el Poder Legislativo, en su función de emitir leyes, puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, *determinando que una actividad es ilícita*, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación a gobernados en particular” (énfasis añadido).

Una vez establecidos los alcances del derecho, corresponde determinar si las normas impugnadas afectan la libertad de trabajo de los quejosos. Una lectura apresurada de la doctrina de esta Suprema Corte podría conducir a sostener que las porciones normativas combatidas en realidad no afectan la libertad de trabajo porque en este caso no se cumple con el *presupuesto* para el ejercicio de este derecho, consistente en que la actividad que se pretende realizar sea lícita. Asumir esta postura supondría que el legislador puede cambiar arbitrariamente el estatus jurídico de una actividad a través de una prohibición, sin que la libertad de trabajo pueda erigirse como un *límite* a la actuación legislativa. En el caso concreto, difícilmente podría objetarse que las modificaciones aprobadas por el Congreso del Estado de Veracruz a la Ley de Protección a los Animales establecen una prohibición de celebrar peleas de animales que implica también la *ilicitud* de las peleas de gallos.

Esta Primera Sala entiende que el Poder Legislativo cuenta con un amplio margen de actuación para perseguir objetivos legítimos a través de la legislación, entre los cuales evidentemente puede estar el cambio en el estatus jurídico de una actividad. En este sentido, es **infundado** el agravio de los quejosos relacionado con la falta

fundamentación y motivación del acto legislativo que modificó el estatus jurídico de las peleas de gallos. En efecto, es incorrecto pretender trasladar al legislador las exigencias de fundamentación y motivación que tienen las autoridades administrativas y judiciales cuando deciden casos concretos, además de que resulta inaplicable al legislador el principio de que las autoridades no pueden revocar sus propias determinaciones.

Con todo, lo anterior no debe llevar a considerar que ese tipo de reformas legislativas —cuando una conducta que en principio era lícita se vuelve ilícita con la aprobación de una nueva ley— no puedan ser objeto del control constitucional cuando se alega una vulneración a la libertad de trabajo. Esta Suprema Corte estima que los cambios en el estatus jurídico de una actividad también pueden examinarse a la luz de la libertad de trabajo utilizando el principio de proporcionalidad. En este sentido, en la etapa que nos encontramos el análisis que debe realizarse consiste en determinar si la medida legislativa impugnada afecta la libertad de trabajo y, en caso de que se responda afirmativamente esa cuestión, se examine en un segundo momento si esa afectación está justificada a la luz de los objetivos que persigue.

En este orden de ideas, si en el caso concreto las normas combatidas establecen una prohibición que impide jurídicamente a los quejosos dedicarse a organizar peleas de gallos, puesto que el efecto de la prohibición es que esa actividad deba considerarse *ilícita* a partir de la entrada en vigor de las reformas, debe concluirse que efectivamente las porciones normativas impugnadas *inciden* en la libertad de trabajo.

No obstante, es importante destacar desde ahora que al igual que ocurre con la afectación a la garantía prevista en el artículo 27

constitucional, los alcances de la limitación a la libertad del trabajo también son acotados, puesto que no se prohíbe una amplia gama de actividades, sino exclusivamente dedicarse a una muy concreta: realizar peleas de animales. Si esta limitación a la libertad de trabajo de los quejosos está justificada a la luz de los objetivos que persigue es algo que se estudiará a continuación.

B. Análisis de proporcionalidad de la medida legislativa impugnada

Como se explicó anteriormente, en una segunda etapa del análisis de constitucionalidad tiene que determinarse si la medida legislativa que interviene en el ámbito inicialmente protegido por el derecho fundamental es constitucional. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido *prima facie* del derecho. Este ejercicio implica que se establezca si la intervención legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida y, en caso de que se supere esa grada del escrutinio, se analice si la medida supera sucesivamente un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

1. La legitimidad de la finalidad perseguida con la medida

En esta grada del escrutinio hay que identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para posteriormente estar en posibilidad de examinar su legitimidad desde el punto de vista constitucional. Esta etapa del análisis presupone que no cualquier finalidad puede justificar la limitación de un derecho fundamental.³³ En este orden de ideas, los casos más claros en los que se supera esta

³³ Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, p. 245.

etapa del escrutinio son aquellos en los cuales las medidas impugnadas tienen como finalidad la protección de *otros derechos fundamentales* u otro tipo de bienes colectivos recogidos en el ordenamiento como *principios constitucionales*.

No obstante, el hecho de que una medida que interviene en un derecho fundamental no tenga como finalidad proteger otros derechos fundamentales o principios de rango constitucional no supone en automático la *ilegitimidad* de los fines que no se puedan reconducir directamente a normas constitucionales. Si bien es cierto que los contenidos materiales de la Constitución imponen al legislador el marco de lo *constitucionalmente exigido*, ello no quiere decir que no exista un espacio para que desarrolle una política legislativa en los confines de lo *constitucionalmente posible*. Al respecto, es importante recordar que el *legislador democrático* está legitimado para configurar el alcance de los derechos fundamentales.

Ahora bien, no hay que perder de vista que las Constituciones normalmente recogen principios *formales* o *procedimentales*, como el *principio democrático*, del cual se deriva la exigencia de que sea precisamente el legislador la autoridad que tome las decisiones más importantes en una comunidad política.³⁴ Esta Suprema Corte comparte la idea de que un principio formal como el principio democrático “*transmite su rango constitucional* a los objetivos que el Parlamento persiga mediante sus intervenciones y que no aparezcan prohibidos explícita o implícitamente por la Constitución”.³⁵

³⁴ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., trad. Carlos Bernal Pulido, Madrid, CEPC, 2008, p. 112.

³⁵ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2005, p. 710.

En este sentido, la doctrina especializada denomina principios constitucionales *de segundo grado* a los fines que el legislador democrático persigue con las intervenciones en derechos fundamentales que no están amparados ni vedados por la Constitución.³⁶ Dicho de otra manera, para que una finalidad perseguida por el legislador democrático al intervenir un derecho fundamental pueda considerarse un principio constitucional de segundo grado es necesario que el objetivo en cuestión *no esté ordenado ni prohibido definitivamente* constitucionalmente.

En el caso concreto, debe determinarse si la prohibición de realizar peleas de animales, configurada por las porciones normativas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales, persigue una finalidad constitucionalmente legítima. En este sentido, resulta pacífico sostener que la prohibición en cuestión tiene como finalidad la *protección del bienestar* de los animales en el Estado de Veracruz. Por lo demás, esta apreciación puede corroborarse si se repara no sólo en el nombre de la ley, sino también en varias consideraciones expuestas en el proceso legislativo que condujo a la aprobación de las modificaciones al citado ordenamiento.

En la exposición de motivos de las reformas a la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz se destaca que éstas tienen como finalidad “*erradicar el maltrato animal*, a través de una *regulación más estricta*, pero funcional, de la tenencia responsable de animales de compañía, exigiendo se cumplan las condiciones básicas en las que un animal puede desenvolverse sanamente, sin afectar su salud física o mental”, enfatizando que “la presente iniciativa es de *mayor alcance* en cuanto al establecimiento de *normas para la utilización de los animales en espectáculos*,

³⁶ *Ídem.*

experimentos y para el trabajo” (énfasis añadido). Por otro lado, también se destacó que “[e]l propósito general de la Ley es lograr una evolución de conciencia social en la forma de *tratar y de convivir con los animales que genere una comunidad sensible y responsable del bienestar animal*”.³⁷

En la misma línea, en el dictamen de las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Aguas y Cambio Climático se señaló que “las reformas propuestas establecen disposiciones que garantizan efectivamente *el bienestar de los animales* de compañía, de producción, de trabajo, de *los utilizados en espectáculos*, y de los utilizados en la enseñanza e investigación”, además de destacar que el proyecto de ley “atiende una serie de temas que han sido postergados en la agenda legislativa local, contemplando además acciones contundentes que tienen como fin *detener los tratos inhumanos y crueles hacia los animales*” (énfasis añadido).³⁸

Así, estas consideraciones confirman que la prohibición de realizar peleas de animales tiene como finalidad la protección del bienestar de los animales en el Estado de Veracruz. En relación con este punto, anteriormente se destacó que nuestra Constitución no contiene ninguna disposición de la que pueda desprenderse un mandato dirigido al legislador para proteger a los animales más allá de la protección a la fauna silvestre que sí podría derivarse del derecho a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4º constitucional. Con

³⁷ La iniciativa de reformas a la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz fue presentada el 26 de julio de 2016 por los diputados Jesús Alberto Velázquez Flores, integrante del grupo legislativo del Partido de la Revolución Democrática-Movimiento Ciudadano, y Juan Eduardo Robles Castellanos, integrante del grupo legislativo del Partido Verde Ecologista de México.

³⁸ El dictamen fue aprobado por las citadas comisiones el 25 de octubre de 2016.

todo, como se señaló en otro lugar, la protección que otorga este derecho *no puede equipararse* con la protección del bienestar animal.

Ahora bien, aunque la protección del bienestar de los animales no es una finalidad *ordenada* constitucionalmente, ello no supone que deba entenderse que está *prohibida* constitucionalmente, puesto que no hay ninguna norma en la Constitución que expresamente prohíba que el legislador democrático avance medidas para cumplir con este propósito. En este sentido, también resulta **inundado** el argumento de los recurrentes en el que aducen que el Juez de Distrito no consideró que todo lo que no está prohibido para los ciudadanos está permitido. De acuerdo con lo expuesto, del hecho de que no exista una prohibición constitucional de celebrar peleas de animales no se desprenda que a su vez al legislador le esté vedada la posibilidad de prohibir esa actividad.

Así, la cuestión que esta Suprema Corte tiene en determinar en esta grada del examen de proporcionalidad es si en las condiciones normativas antes expuestas, la protección del bienestar animal es una finalidad que *legítimamente* puede justificar la limitación de derechos fundamentales de las personas, como la garantía a la propiedad prevista en el artículo 27 constitucional y la libertad de trabajo contemplada en el artículo 5º constitucional.

Esta Primera Sala considera que la protección del bienestar de los animales es una finalidad que puede limitar de manera legítima los derechos fundamentales de los quejosos. No sólo porque en atención al principio democrático debe considerarse que constituye un principio constitucional de segundo grado que puede oponerse a principios de la misma jerarquía normativa, como los derechos fundamentales, sino especialmente porque se trata de un una finalidad plenamente

compatible con los valores propios de una democracia constitucional.³⁹ De esta manera, esta Suprema Corte entiende que en una “sociedad libre y democrática” la protección del bienestar de los animales puede justificar una limitación a los derechos fundamentales.

Finalmente, antes de pasar a la siguiente grada en el examen de proporcionalidad de las normas impugnadas por los quejosos, es importante distinguir dos aspectos de las finalidades que pueden justificar la limitación a los derechos. Desde el punto de vista de su relación con la medida que interviene el derecho, los fines pueden ser inmediatos y mediatos.⁴⁰ La doctrina especializada señala que la *finalidad inmediata* es el estado de cosas cuya satisfacción debe alcanzarse por virtud de algún principio constitucional. En cambio, la *finalidad mediata* se identifica con el principio constitucional que ordena alcanzar ese estado de cosas.

De acuerdo con lo expuesto, en el caso concreto la *finalidad mediata* de la prohibición de las peleas es el principio de protección del bienestar animal; mientras que la *finalidad inmediata* es el estado de cosas que exige alcanzar ese principio, que en el caso de las normas impugnadas puede identificarse con el *bienestar de los animales*, entendido como una condición en la cual en general no son *maltratados* y específicamente no son tratados con *crueledad*. Como se explica enseguida, en el examen de idoneidad hay que analizar la conexión entre la medida legislativa impugnada y su finalidad inmediata.

³⁹ Barak, *op. cit.*, p. 246.

⁴⁰ Bernal Pulido, *op. cit.*, pp. 715-716.

2. La idoneidad de la medida

En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la intervención al derecho es un *medio adecuado* para alcanzar el estado de cosas que se ha propuesto el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad supone la corroboración de un *nexo causal* entre la medida legislativa y su finalidad inmediata.⁴¹ La idea que subyace a esta indagación es que “[s]i el afectado tiene que soportar una restricción a su derecho, por lo menos se espera que el medio pueda *fomentar* el logro del fin” (énfasis añadido), puesto que “[d]e lo contrario las razones que tratan de justificar esa restricción se desvanecen desde el punto de vista empírico.”⁴²

Así, la conexión causal entre el medio y el fin debe establecerse con *premisas empíricas* obtenidas a partir de conocimientos generales aceptados en la sociedad y conocimientos especializados de la ciencia y la técnica.⁴³ Sobre esta grada del test de proporcionalidad, esta Suprema Corte ha sostenido que para superar el examen de idoneidad basta con que la medida contribuya en *algún grado* a lograr el estado de cosas buscado por el legislador.

En el caso concreto, debe determinarse si la prohibición de realizar peleas de animales, configurada por las porciones normativas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales, es *idónea* para propiciar el bienestar animal. No obstante, antes de proceder a realizar ese análisis es importante tener en cuenta algunas cuestiones metodológicas adicionales para los casos en los que se evalúa la idoneidad de *normas de conducta*, como lo son las prohibiciones.

⁴¹ Bernal Pulido, *op.cit.*, p. 727.

⁴² Clérico, Laura, *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 2009, p. 322

⁴³ Bernal Pulido, *op.cit.*, p. 727.

En primer lugar, hay que señalar que el análisis de idoneidad de una prohibición no supone examinar la eficacia de la norma, pues el hecho de que la gente no cumpla con ese mandato no significa que la prohibición no sea idónea para alcanzar su finalidad inmediata. En este sentido, esta Suprema Corte reitera que las normas prohibitivas no pueden ser inconstitucionales por ser ineficaces para motivar la conducta de las personas.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la lógica que está detrás una prohibición es que la conducta está prohibida precisamente porque comporta una la lesión a un determinado bien o principio que protege la norma. En este sentido, la forma correcta de examinar la idoneidad de una norma de conducta de este tipo estriba en verificar si la conducta prohibida *efectivamente daña* aquello que se quiere proteger con la prohibición. Así, en el caso específico de estas normas la conexión casual que se busca al analizar su idoneidad no es entre la prohibición y la finalidad inmediata —la norma y el estado de cosas—, sino entre la *conducta prohibida* y dicha finalidad.⁴⁴

En el caso que nos ocupa, la conducta prohibida consiste en celebrar peleas de animales. De esta manera, la pregunta empírica que debe responderse es si las peleas de animales organizadas por seres humanos *efectivamente afectan* el bienestar de los animales, entiendo como una condición en la que no sufren maltratos en general, ni actos de crueldad en particular. Como puede apreciarse, así planteado, este caso puede responderse sin necesidad de acudir a conocimientos especializados provenientes de la ciencia o la tecnología, pues basta con apoyarse en los conocimientos generales

⁴⁴ Lopera Mesa, Gloria Patricia, *Principio de proporcionalidad y ley penal*, Madrid, CEPC, 2006, pp. 395-397.

ampliamente compartidos en la sociedad en relación a *qué ocurre* en las peleas de animales.

En el caso específico de las peleas de gallos, es ampliamente conocido que se trata de duelos entre dos aves que son azuzadas por seres humanos y que son equipadas con armas punzocortantes con la finalidad de garantizar la letalidad de la pelea. En este sentido, resulta una observación basada en el sentido común afirmar que las peleas *causan* importantes daños físicos a las aves que participan ellas, con el agravante de que en la mayoría de los casos ese daño consiste en la muerte de uno de los animales contendientes. Así, es posible sostener que la medida impugnada avanza en *un grado muy alto* la finalidad que se propone, puesto que la conducta prohibida suele causar afectaciones físicas sumamente intensas a los animales.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, esta Primera Sala considera que la prohibición de realizar peleas de animales configurada por las porciones normativas impugnadas de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz —el segundo párrafo del artículo 2º, el artículo 3º y las fracciones V, VIII y X del artículo 28— resultan una medida idónea para proteger el bienestar animal, toda vez que la conducta prohibida efectivamente causa daños físicos a los animales que participan en dichas peleas.

3. La necesidad de la medida

Una vez superado el examen de idoneidad, corresponde analizar ahora si las normas impugnadas son una medida legislativa *necesaria* para su finalidad inmediata. La forma canónica en la que suele explicarse el examen de necesidad es que esta grada sólo se supera si *no existen* medidas alternativas *igualmente idóneas* para alcanzar el

fin que se propone la medida impugnada que además sean *menos restrictivas* que ésta.

A diferencia la grada de *idoneidad* en la que se analiza la *eficacia causal* de la medida impugnada, el examen de *necesidad* se configura como un análisis de *eficiencia*: hay que determinar la capacidad de la medida impugnada, en comparación con *medidas alternativas*, para alcanzar la finalidad que se propone con las menores afectaciones posibles a los derechos intervenidos.⁴⁵

Ahora bien, esta Primera Sala se ha ocupado en otras ocasiones de explicar las dificultades que plantea la identificación de las medidas alternativas cuya *idoneidad* y *lesividad* se va comparar con la medida impugnada. No obstante, este asunto no presenta especiales dificultades en este punto teniendo en cuenta los términos de la impugnación. En efecto, en este caso hay que determinar si la prohibición de realizar peleas de animales es una medida necesaria para lograr el bienestar de éstos, entiendo como una condición en la que en general no son *maltratados* ni específicamente son objeto de actos de *crueledad* por parte de las personas.

Una primera opción como medida alternativa sería la *liberalización* de la actividad objeto de prohibición,⁴⁶ que en este caso supondría que las peleas de animales no estuvieran prohibidas. De hecho, de una lectura integral de la demanda de amparo puede desprenderse que esto es lo que reclamaban los quejosos, puesto que argumentaron que las normas impugnadas prohíben una actividad que antes estaba permitida.

⁴⁵ *Ibídem*, pp. 433-444.

⁴⁶ *Ibídem*, p. 452.

No obstante, esta opción debe ser rápidamente descartada porque aunque se trata de una medida alternativa que resulta *menos restrictiva* de los derechos de los quejosos —de hecho, no los restringiría en absoluto—, es *totalmente inidónea* para avanzar la finalidad que persigue la medida impugnada. Si se permitiera a los quejosos seguir celebrando peleas de gallos, estos animales continuarían siendo tratados de una manera cruel e indigna.

Una segunda posibilidad como medida alternativa sería *reducir* el ámbito de la regulación de la norma exclusivamente a los *aspectos específicos* de la actividad que realmente son los que afectan el bienestar de los animales.⁴⁷ Así, por ejemplo, podría establecerse una norma que sólo prohibiera que a los gallos se les colocaran navajas para las peleas. En este sentido, indiscutiblemente se trataría una medida *menos restrictiva* para los derechos de los quejosos, toda vez que estarían en posibilidad de seguir utilizado sus gallos para las peleas

Con todo, también es evidente que esta medida alternativa no promueve el bienestar animal *con la misma intensidad* que la medida impugnada. En efecto, aun prescindiendo de esos instrumentos punzocortantes no se garantizaría que los gallos que participaran en las peleas terminaran con importantes daños físicos o incluso que pudiera producirse un resultado de muerte de alguno de los contendientes. En consecuencia, una medida alternativa como ésta no es igualmente idónea que la medida impugnada.

Por lo demás, también habría que descartar como igualmente idóneas otras medidas que no buscaran prohibir esa expresión cultural sino *transformarla* a través de políticas públicas con contenidos

⁴⁷ *Ídem.*

“educativas” o “promocionales”. La idea detrás de medidas de este tipo es que se puede llegar al mismo resultado —que las personas no maltraten a los animales— a través de instrumentos que apelen a *otro tipo de incentivos* distintos a los generados por las sanciones, que en el caso de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz son de naturaleza administrativa.

No obstante, si lo que se pretende es erradicar por completo los tratos crueles e inhumanos que las peleas organizadas como espectáculos causan a los animales que participan en ellas, no parece que las medidas “educativas” o “promocionales” puedan tener la misma eficacia casual en el corto plazo, toda vez que este tipo de medidas suponen tolerar esa práctica cultural *al menos durante el tiempo* que las personas tarden en cambiar de opinión sobre lo indeseable de la misma o en encontrar otra actividad productiva a la que puedan dedicarse.

De acuerdo con lo expuesto, esta Suprema Corte entiende que la prohibición de celebrar peleas de animales prevista en las normas combatidas de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz es una medida *necesaria* para proteger el bienestar de los animales, toda vez que no se aprecian medidas alternativas que siendo menos restrictivas de los derechos de los quejosos puedan promover ese fin con la misma intensidad que la medida impugnada.

4. La proporcionalidad en *sentido estricto* de la medida

El escrutinio de constitucionalidad de la prohibición para celebrar peleas de animales prevista en la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz ha mostrado hasta ahora que no sólo es una medida *idónea* para proteger el bienestar de los animales, sino

también *necesaria* para alcanzar ese fin, toda vez que no existen medidas alternativas menos restrictivas a los derechos de los quejosos que sean igualmente idóneas. En esta última grada del escrutinio corresponde analizar la proporcionalidad en estricto sentido de la medida impugnada.

El examen de proporcionalidad en sentido estricto consiste en realizar un *balance* o *ponderación* entre dos principios que resultan relevantes en un caso concreto.⁴⁸ Así, este análisis requiere comparar el *grado de intervención* en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al *grado de realización del fin* perseguido por ésta.⁴⁹ Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los *beneficios* que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que persigue la medida con los *costos* que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

Así, en el caso concreto el examen de proporcionalidad en sentido estricto supone *comparar* el grado de afectación en la libertad de trabajo y el derecho de propiedad de los quejosos ocasionado con la prohibición de celebrar peleas de animales, frente al grado en el que se consigue con dicha medida la protección del bienestar de los animales.

En relación con las limitaciones de los derechos de los quejosos, esta Primera Sala explicó en su momento que éstas están claramente acotadas. Por un lado, en relación con la intervención en la garantía prevista en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, se señaló

⁴⁸ Barak, *op. cit.*, p. 343.

⁴⁹ Bernal Pulido, *op.cit.*, p. 763

que los propietarios conservan sin ninguna restricción la posibilidad de *disponer* de las aves, al tiempo que el *uso* y el *goce* de las mismas exclusivamente se restringe en relación con una actividad que ya no pueden realizar: las peleas. Y por otro lado, en relación con la libertad de trabajo, se sostuvo que los alcances de la limitación a la libertad del trabajo también son acotados, puesto que no se prohíbe una amplia gama de actividades, sino exclusivamente dedicarse a una muy concreta: realizar peleas de animales.

En cambio, los beneficios obtenidos con la prohibición de realizar peleas de animales son *muy altos* en relación con el bienestar de los animales, que es el objetivo que se pretende alcanzar. En efecto, la medida impugnada avanza en gran medida este estado de cosas porque es indiscutible que las peleas de animales *causan* importantes daños físicos en los animales que participan ellas, con el agravante de que en el caso específico de las peleas de gallos en muchas ocasiones ese daño alcanza la muerte de uno de los animales contendientes. Así, es posible sostener que la medida impugnada avanza en *un grado muy alto* la finalidad que se propone, puesto que la conducta prohibida suele causar afectaciones físicas sumamente intensas a los animales.

De acuerdo con lo expuesto, esta Primera Sala entiende que la prohibición de realizar peleas supera el examen de *proporcionalidad en estricto sentido*, toda vez que logra conseguir con alta eficacia la promoción del bienestar animal, al tiempo que las limitaciones a la libertad de trabajo y al derecho de propiedad de los quejosos se encuentran no resultan muy intensas teniendo en cuenta la forma en la que incide en estos derechos la prohibición.

C. Conclusión del examen de proporcionalidad

Esta Suprema Corte concluye que los artículos impugnados Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz —el segundo párrafo del artículo 2º, el artículo 3º y las fracciones V, VIII y X del artículo 28— son constitucionales porque *limitan de manera proporcionada*, en relación con los fines que persiguen, la libertad de trabajo y los derechos de propiedad de los quejosos. En consecuencia, como se ha expuesto a lo largo de este apartado, resultan **infundados** los agravios de los quejosos identificados con los incisos **(2), (3), (4), (5), (6), (7) y (8)**.

III. Análisis de la *distinción legislativa* contenida en el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz

En la demanda de amparo, los quejosos señalaron que el segundo párrafo del artículo 2º de Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz otorgaba a las peleas de gallos *un trato diferenciado* en relación con otras actividades que también implican la muerte o el maltrato de animales, como los espectáculos de tauromaquia, faenas camperas, carreras de caballos, charrerías y jaripeos. Al respecto, explicaron que el trato diferenciado consiste en la porción normativa impugnada señala expresamente que a estas actividades no se les aplica la ley en cuestión.

De acuerdo con los quejosos el trato diferenciado carece de justificación porque aunque existan diferencias entre las peleas de gallos y las actividades expresamente excluidas de la prohibición de realizar actos de crueldad y maltrato a los animales, todas tienen en común un elemento material y uno cultural: el daño físico a los

animales y el hecho de que se trata de espectáculos que tienen su origen en tradicionales.

El Juez de Distrito desestimó este argumento aduciendo centralmente que la distinción legislativa estaba justificada porque las actividades excluidas —tauromaquia, faenas camperas, carreras de caballos, charrería y jaripeos—, no son equiparables a las peleas de gallos porque en estas últimas el actor principal es un animal, mientras que en las restantes es necesario un elemento humano que requiere de destreza para que pueda participar en el espectáculo. Por lo demás, también sostuvo que la distinción legislativa impugnada no se apoya en ninguna de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1º constitucional

Los quejosos combaten las consideraciones de la sentencia de amparo con el argumento de que en los espectáculos excluidos de la prohibición los animales también sufren maltrato, crueldad y hasta la muerte, la cual les es provocada por el ser humano en una clara ventaja contra el animal. En este orden de ideas, señalaron que es inexacto que en las peleas de gallos no intervenga el ser humano, puesto que la presencia de éste es indispensable en todo el proceso de cría y preparación física de las aves.

Finalmente, los recurrentes también sostuvieron que las normas impugnadas sí trazan una distinción por “grupo social”, puesto que los “galleros” son grupos de personas que se dedican a organizar peleas de gallos como una de sus principales actividades, la cual está siendo mermada con la reforma que se impugna, en un claro acto de discriminación.

Ahora bien, para poder dar respuesta a este argumento, es necesario recordar la doctrina de esta Suprema Corte sobre el derecho a la igualdad y no discriminación. Con todo, es importante aclarar que en la literatura especializada pueden identificarse distintas maneras de entender el concepto de “discriminación”. Esta Primera Sala ha utilizado predominantemente una *concepción amplia* de la idea de discriminación en la doctrina sobre los estándares para enjuiciar la razonabilidad de las *distinciones legislativas* a la luz del derecho a la igualdad.

De acuerdo con esta concepción, el término discriminación se utiliza para hacer referencia a la existencia de un trato diferenciado *no justificado*, de tal manera que prácticamente se equipara la discriminación con la vulneración del principio de igualdad formal.⁵⁰ Con todo, esta Suprema Corte no desconoce que existe una *concepción más estricta* de la discriminación, que en nuestra doctrina sólo se ha enfatizado en los casos en los que la distinción legislativa se apoya en una *categoría sospechosa*.

En efecto, desde una concepción más estricta, no basta un trato diferenciado para poder sostener que existe discriminación, se requiere además que la distinción se funde “en un *prejuicio negativo* en virtud del cual los miembros de un grupo son tratados no ya diferentes sino *inferiores*”, de tal manera que “[e]l motivo de la distinción es algo más que irrazonable, es *odioso*, y de ningún modo puede aceptarse porque *resulta humillante* para quienes sufren de esa marginación” (énfasis añadido).⁵¹

⁵⁰ En este sentido, véase González Beilfuss, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, CEPC, 2000.

⁵¹ Bilbao Ubillos, Juan María y Rey Martínez, Fernando, “El principio constitucional de igualdad en la jurisprudencia española”, en Miguel Carbonell (comp.), *El principio constitucional de igualdad*, México, CNDH, 2003, p. 111.

Esta aclaración es relevante porque en la exposición de la doctrina de esta Primera Sala sobre del derecho a la igualdad que se realiza a continuación se utilizará el término “discriminación” para hacer referencia simplemente a una distinción legislativa injustificada. Por lo demás, también es importante enfatizar que esta Suprema Corte entiende que en este caso concreto la distinción legislativa que se enjuiciará no se apoya en ninguna categoría sospechosa,⁵² lo que

⁵² Por todos, véase **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”** [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 440 Tesis: 2a. LXXXIV/2008 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.”** [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 439, Tesis: 2a. LXXXV/2008, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.”** [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Diciembre de 2009 Página: 1255, Tesis: P./J. 120/2009 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; **PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.** [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Septiembre de 2010 Página: 185, Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.”** [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Septiembre de 2010, Página: 183, Tesis: 1a. CIV/2010 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”** [Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Abril de 2010 Página: 427, Tesis: 2a./J. 42/2010 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional]; **“MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)”**. [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 873, Tesis: P. XXIV/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional] **“CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.”** [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente:

permite establecer desde ahora que el *nivel de escrutinio* que se utilizará para examinar la razonabilidad de la medida es un escrutinio ordinario.

Ahora bien, al resolver el **amparo directo en revisión 3445/2014**,⁵³ esta Primera Sala señaló que el derecho a la igualdad y no discriminación “en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el *igual tratamiento* a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones” (énfasis añadido).⁵⁴ En esta línea, se sostuvo que “existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una *justificación razonable* para otorgar ese trato diferenciado” (énfasis añadido),⁵⁵ aclarando que “la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la *razonabilidad* de la medida” (énfasis añadido).⁵⁶

En el citado precedente se explicó que “[d]e acuerdo con la doctrina especializada, entre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa”.⁵⁷ En este sentido, “la *discriminación por*

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011 Página: 24, Tesis: P. VII/2011. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional]; **“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.”** [Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, Agosto de 2011 Página: 5, Tesis: P./J. 28/2011, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional].

⁵³ Sentencia de 22 de abril de 2015, resuelta por unanimidad de votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁵⁴ Guastini, Riccardo, “Breve lección sobre igualdad”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013, p. 34.

⁵⁵ González Beilfuss, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, CEPC, 2000, p.24

⁵⁶ *Ibidem*, p. 37.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 29-30.

exclusión tácita de un beneficio tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico *sin hacer mención alguna de otro colectivo* que se encuentra en una situación equivalente”.

Por otro lado, “la *discriminación por diferenciación expresa* ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes”, de tal manera que “[e]n este segundo caso la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador no sólo establece un régimen jurídico del cual se excluye a un colectivo, sino que además crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho equivalente”.

En este orden de ideas, esta Primera Sala sostuvo que “la discriminación normativa constituye un concepto *relacional*, en el sentido de que ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en *comparación* con otro régimen jurídico”, de ahí que pueda afirmarse que “la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la *relación* a que existe entre éste y el régimen jurídico con el cual se le compara”.⁵⁸

Así, en el citado precedente esta Suprema Corte también explicó que “cuando el legislador establece una *distinción* que se traduce en la existencia entre dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional”. Y aclaró que “para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan *equivalentes* o *semejantes* los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia

⁵⁸ González Beilfuss, *op. cit.*, p 23

mostraría la falta de justificación de la distinción”, en el entiendo de que “quien aduce el carácter discriminatorio de una distinción busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido implícita o explícitamente”.

De acuerdo con lo expuesto, esta Primera Sala estima que los quejosos plantean una impugnación en la que se duelen de una discriminación por *diferenciación expresa*. En efecto, en este caso el legislador suprimió a las peleas de gallos de las actividades previstas en el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz que fueron excluidas de la aplicación de la citada ley. Al respecto, conviene recordar el texto de la medida legislativa impugnada:

Artículo 2. Son objeto de protección de esta Ley todos los animales que se encuentren de forma permanente o transitoria dentro del territorio del Estado.

Quedan excluidos de la aplicación de la presente Ley, **los espectáculos de tauromaquia, faenas camperas, las carreras de caballos, actividades relacionadas con el deporte de la charrería, jaripeos,** granjas cinegéticas, Unidades de Manejo Ambiental (UMAS), y demás permitidas por la Ley, las que habrán de sujetarse a lo dispuesto en las Leyes, Reglamentos y demás ordenamientos jurídicos aplicables a la materia.

Así, el efecto de suprimir a las peleas de gallos de esta porción normativa en la que antes de la reforma estaban contempladas, es la configuración de dos regímenes jurídicos expresamente diferenciados. En el caso que nos interesa, existe un régimen de *prohibición* para las peleas de animales y un régimen jurídico de *permisión* para las actividades comprendidas en la citada porción normativa. Los recurrentes combaten la decisión del Juez de Distrito de considerar que la distinción legislativa estaba justificada fundamentalmente con el argumento de que las actividades prohibidas y las actividades

permitidas son *sustancialmente equivalentes* porque en ambas existe un maltrato a los animales.

El argumento de los recurrentes es **infundado**, aunque por razones distintas a las expuestas en la sentencia de amparo. Con todo, para poder justificar esta decisión indispensable explicar por qué el nivel de escrutinio que este asunto demanda es un *escrutinio ordinario*, que sólo exige que la distinción expresamente trazada por el legislador sea objetiva y razonable.

Como se sostuvo anteriormente, en el caso concreto la distinción entre las *actividades prohibidas* —en las que se encuentran las peleas de animales— y las *actividades permitidas* —en las que se encuentran los espectáculos de tauromaquia, faenas camperas, las carreras de caballos, actividades relacionadas con el deporte de la charrería y jaripeos— no se apoya en ninguna *categoría sospechosa* prevista en el último párrafo del artículo 1º constitucional: origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

En este sentido, es muy relevante destacar que “los galleros” es no son un grupo social históricamente discriminado ni pueden reconducirse a ninguna de las categorías antes mencionadas. En consecuencia, la intensidad del escrutinio que debe emplearse para examinar la constitucionalidad de esta distinción es la de un *escrutinio ordinario*, que sólo exige la razonabilidad de la distinción, para lo cual únicamente se requiere verificar si se trata de una medida idónea para alcanzar la finalidad que persigue.

Ahora bien, esta Primera Sala considera que la finalidad de la medida recogida en el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz consiste en *distinguir* aquellas actividades en las que uno de los componentes principales del “espectáculo” consiste en *el daño físico* que se le causa a los animales que participan en ellas, de otros “espectáculos” en los que si bien participan animales y eventualmente también se puede producir algún daño, no se trata de un elemento definitorio de la actividad.

En este sentido, no parece problemático sostener que la norma impugnada es *idónea* para alcanzar el fin antes identificado precisamente porque en las peleas de animales el “espectáculo” tiene como uno de sus componentes distintivos el daño que se causa a los animales que participan en esa actividad —que está excluida de la aplicación de la ley—; en cambio, en las faenas camperas, las carreras de caballos, la charrería y los jaripeos no son “espectáculos” en los que el daño al animal sea un componente distintivo de la actividad, aunque eventualmente pueda llegar a ocurrir.

En este orden de ideas, debe considerarse que la norma impugnada contiene una distinción que supera un escrutinio ordinario de razonabilidad, al existir una conexión racional entre la medida legislativa y el fin que persigue. Ahora bien, esta Primera Sala no desconoce que el artículo 2º de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz resulta *suprainclusivo*, toda vez que incluye entre las actividades a las que no se aplica la ley *una* que no resulta acorde con la finalidad que persigue, como son las “corridas de toros”.

Con todo, esta Suprema Corte entiende que el derecho a la igualdad ante la ley no ampara la pretensión del quejoso, que consiste en pretender que se incluya a las peleas de gallos en la lista de actividades permitidas contemplada en el artículo impugnado con el argumento de que son *sustancialmente equivalentes* a las corridas de toros. Este argumento debe rechazarse enfáticamente. La situación de que el artículo 2º incluya a una actividad que *no debería estar comprendida* en esa lista en atención a la finalidad que persigue la norma no justifica la pretensión de que se incluya en el régimen de permisión todas las actividades que implican un maltrato a los animales. Desde la perspectiva del derecho a la igualdad, los quejosos no pueden beneficiarse de que el legislador haya sido incongruente al incluir *una actividad* —y es importante reiterar que esta situación sólo ocurre con *una* de las actividades de las comprendidas en la lista— que no debería estar incluida entre las actividades permitidas.

Dicho en otros términos, el hecho de “que haya otras actividades que, por implicar *un gran sufrimiento a los animales, sean también censurables*” (énfasis añadido) no convierte a la prohibición de las peleas de animales “en *algo arbitrario*, ni mucho menos *las hace permisibles o legítimas*” (énfasis añadido).⁵⁹

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema corte entiende que el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz traza una distinción razonable entre las *actividades prohibidas* —en las que se encuentran las peleas de animales— y las *actividades permitidas* —en las que se encuentran los espectáculos de tauromaquia, faenas camperas, las carreras de caballos, actividades relacionadas con el deporte de la charrería y jaripeos—, de tal manera que no se vulnera el derecho a la

⁵⁹ De Lora, *op. cit.*, p. 760.

igualdad en su vertiente de igualdad formal ante la ley, previsto en el artículo 1º constitucional.

* * *

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

PRIMERO. En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a los quejosos **Comisión Mexicana de Promoción Gallística**, Asociación Civil y **Efraín Rábago Echevoyen** en contra de los artículos 2º, segundo párrafo, 3º y 28, fracciones V, VIII y X de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Veracruz.