

Mirna Viviana Monroy Maza
Lic. en Derecho
UNAM

Propuesta de armonización legislativa en materia de bienestar animal en México: creación de un estándar nacional obligatorio.

Índice

Introducción	2
1. Marco jurídico y estructura normativa del bienestar animal en México	4
1.1 Jerarquía normativa en México	4
1.2 Supremacía constitucional y constitucionalismo	4
1.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su relación con el bienestar animal	6
1.4 Diferencias entre Ley General y Ley Federal	7
1.5 Competencias y legislación en materia animal	8
2. Responsabilidad del Estado y mecanismos jurídicos para garantizar el bienestar animal	11
2.1 Responsabilidad del Estado en materia de protección y bienestar animal	11
2.2 ¿Qué problemas tiene actualmente el sistema jurídico mexicano en materia de bienestar animal?	13
2.3 Mecanismos jurídicos para exigir el cumplimiento de obligaciones estatales	17
3. Propuesta de armonización legislativa en materia de bienestar animal	29
3.1 Elementos mínimos que debe contener una Ley General en materia de Bienestar Animal	29
3.2 Distribución competencial	32
3.3 Unificación de delitos e infracciones	33
3.4 Protección reforzada para animales de producción	36
3.5 Propuesta legislativa	39
Conclusión	43
Fuentes de consulta	45

Introducción.

En los últimos años, la protección y el bienestar de los animales han adquirido una mayor importancia dentro del sistema jurídico mexicano. Lo que durante mucho tiempo fue regulado principalmente desde materias como la sanidad, el medio ambiente, la conservación de especies o las actividades productivas, actualmente también comienza a plantearse como una obligación directa del Estado. Un cambio especialmente importante ocurrió con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2024, mediante la cual se modificaron los artículos 3°, 4° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección y cuidado animal. Entre otras cuestiones, esta reforma incorporó expresamente la prohibición del maltrato a los animales y estableció que el Estado debe garantizar su protección, trato adecuado, conservación y cuidado. Asimismo, otorgó al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre protección y bienestar animal.¹

Este cambio constitucional representa un avance importante, pero también plantea una pregunta que da origen al presente trabajo: ¿cómo puede garantizarse un nivel mínimo de bienestar animal en todo México cuando actualmente existen diferentes leyes, autoridades, competencias y mecanismos de protección? La pregunta resulta especialmente relevante si se considera que el bienestar animal no se encuentra regulado por un único ordenamiento. Como se analizará a lo largo del proyecto, existen disposiciones federales relacionadas con sanidad animal, vida silvestre, equilibrio ecológico, pesca y acuicultura, además de las legislaciones expedidas por cada entidad federativa. En consecuencia, la protección que recibe un animal puede variar dependiendo de su especie, de la actividad en la que sea utilizado e incluso del lugar del país en el que se encuentre.

El problema, entonces, no consiste únicamente en determinar si existen normas que protejan a los animales, sino en analizar cómo se relacionan entre sí y qué tan efectiva puede ser su aplicación. Una regulación extensa no necesariamente significa una protección uniforme. La existencia de diferentes conceptos, autoridades y procedimientos puede dificultar la identificación de la autoridad competente, la presentación de denuncias y la aplicación de sanciones. Además, algunas normas continúan abordando a determinados animales principalmente desde una perspectiva sanitaria, ambiental o productiva, lo que hace necesario preguntarse si el marco jurídico actual permite garantizar un estándar suficiente de bienestar para todos ellos.

Esta situación se vuelve todavía más relevante después de la reforma constitucional de 2024. Al facultar al Congreso de la Unión para expedir legislación en materia de

¹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y cuidado animal*, 2 de diciembre de 2024.

protección y bienestar animal, la Constitución abrió la posibilidad de establecer bases comunes para la Federación, las entidades federativas y los municipios. De hecho, el régimen transitorio de la reforma previó la expedición de una Ley General en Materia de Bienestar, Cuidado y Protección de los Animales, lo que demuestra que el reconocimiento constitucional requiere un desarrollo legislativo que permita llevar sus principios a la práctica.²

A partir de este contexto, el objetivo del presente proyecto es analizar la estructura jurídica de la protección y el bienestar animal en México, identificar algunos de los principales problemas derivados de la fragmentación normativa y proponer elementos que puedan contribuir a la creación de un estándar mínimo nacional. Para ello, primero se estudia la jerarquía normativa mexicana y la función que desempeña la Constitución dentro del sistema jurídico, con la finalidad de comprender cómo deben relacionarse las normas federales, generales y locales. Posteriormente, se revisan las competencias de las distintas autoridades y algunas de las principales disposiciones federales y estatales relacionadas con los animales.

En una segunda parte, el análisis se concentra en la responsabilidad del Estado y en los mecanismos jurídicos disponibles cuando se presentan situaciones de maltrato o incumplimiento de las obligaciones de protección. Se estudian la denuncia administrativa, la vía penal y el juicio de amparo, así como algunas de sus principales posibilidades y limitaciones. También se considera la dimensión internacional del bienestar animal, particularmente los estándares desarrollados por organismos como la Organización Mundial de Sanidad Animal, teniendo presente que actualmente no existe un sistema internacional especializado equivalente a los mecanismos jurisdiccionales existentes en otras materias.

Finalmente, el proyecto desarrolla una propuesta de armonización legislativa. Entre los aspectos analizados se encuentran la necesidad de contar con conceptos comunes, distribuir con mayor claridad las competencias, establecer mecanismos de coordinación, fortalecer las vías de denuncia, considerar expresamente a los animales utilizados para producción y generar información que permita evaluar la aplicación de las políticas públicas.

De esta manera, el propósito del trabajo no es sostener que la creación de una Ley General resolverá por sí sola todos los problemas relacionados con el bienestar animal. Como ocurre con cualquier norma, su efectividad dependerá de la actuación de las autoridades, los recursos disponibles, la vigilancia y la posibilidad real de exigir su cumplimiento.

² Gómez Macfarland, Carla Angélica, *Ley General en Materia de Bienestar, Cuidado y Protección de los Animales: tema pendiente derivado de la reforma constitucional en la materia*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 12 de febrero de 2025. El estudio explica precisamente que la legislación general constituye un pendiente derivado del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional.

1. Marco jurídico y estructura normativa de la protección y bienestar animal en México.

1.1 Jerarquía normativa en México.

En México, las normas no están al mismo nivel, existe un orden que indica cuál tiene mayor importancia. A esto se le conoce como jerarquía normativa, y sirve para que el sistema jurídico funcione sin contradicciones y pueda brindar certeza jurídica. Como lo deja ver Máynez (2002), la validez de una norma depende de otra de mayor jerarquía.

La base de todo está en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que esta, junto con las leyes del Congreso y los tratados internacionales, será la “Ley Suprema de toda la Unión”. Esto significa que ninguna norma puede estar por encima de ella. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que esta estructura “permite determinar cuál es la norma aplicable en caso de contradicción” (SCJN, 2006, p. 10).

Dicho en otras palabras, podemos visualizar la normatividad como una pirámide: hasta arriba está la Constitución; después los tratados internacionales; luego las leyes generales y federales; posteriormente las leyes estatales o locales; y al final, los reglamentos y normas oficiales. Esta idea coincide con lo planteado por Hans Kelsen en la *Teoría pura del derecho*, donde explica que “el orden jurídico no es un sistema de normas coordinadas entre sí, sino un sistema de normas subordinadas unas a otras” (Kelsen, 1982, p. 232).

Esto, en la práctica, se traduce en que, por ejemplo, si un reglamento contradice una ley, puede invalidarse; y si una ley va en contra de la Constitución, puede declararse inconstitucional. Por otra parte, Héctor Fix-Zamudio explica que la jerarquía normativa permite mantener coherencia en el sistema jurídico, asegurando que las normas inferiores se ajusten a las superiores (Fix-Zamudio, 2010).

En otras palabras, esta jerarquía funciona como una especie de “orden de mando”, es decir, unas normas están por encima de otras, y cuando hay un conflicto, se aplica la de mayor nivel. Gracias a esto, el Derecho no se vuelve un conjunto de reglas contradictorias, sino un sistema ordenado que da seguridad jurídica.

En base a lo anterior, entra un cuestionamiento importante: si el propio sistema jurídico permite unificar criterios a través de normas superiores, ¿qué ocurre en temas donde la regulación es desigual, como el bienestar animal?

1.2 Supremacía constitucional y constitucionalismo

La jerarquía normativa explicada en el apartado anterior no es una casualidad, sino que responde a algo más profundo; la Constitución ocupa el lugar más alto porque cumple una función esencial dentro del Estado. En efecto, no se trata únicamente de que sea la norma superior, sino de que es el instrumento mediante el cual se organizan los poderes y, sobre todo, se establecen límites a su actuación.

La SCJN ha señalado que la supremacía constitucional implica que todas las normas y actos de autoridad deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución, pues de lo contrario carecen de

validez (SCJN, 2006). Esto no solo permite resolver conflictos entre normas, sino que garantiza que el ejercicio del poder no sea arbitrario ni absoluto.

Dicho lo anterior, me gustaría entrar a algo conocido como “constitucionalismo”. Más allá de la estructura normativa, el constitucionalismo parte de una principal preocupación y es evitar abusos del poder y proteger los derechos de las personas. Como lo deja ver Fix-Zamudio (2010), el desarrollo del Derecho constitucional moderno ha estado orientado a la creación de mecanismos que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales frente a la autoridad. Entonces, podemos destacar que la Constitución no solo organiza al Estado, sino que también lo limita.

En este sentido, es importante señalar que la finalidad última de esta estructura es la protección de los derechos humanos. A partir de la reforma constitucional de 2011, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio pro persona, el cual obliga a que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, interpreten las normas de la manera más favorable para la protección de las personas. Esto implica que, cuando existan diversas interpretaciones posibles o normas aplicables, debe preferirse aquella que amplíe o garantice en mayor medida los derechos humanos.

Por otra parte, me gustaría retomar la idea de Kelsen (1982) en la que permite entender que esta supremacía no es casual, sino que forma parte de un sistema en el que la validez de las normas depende de su conformidad con una norma superior, siendo la Constitución el punto de referencia último. Sin embargo, esta estructura tiene como fin la protección de los derechos humanos.

En términos sencillos, la supremacía constitucional significa que nadie está por encima de la Constitución, ni siquiera las autoridades. Y el constitucionalismo agrega algo de suma importancia y es que ese poder debe ejercerse respetando ciertos límites, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales.

En este punto, me parece importante aclarar qué se entiende por derechos fundamentales. De Silva (2021) explica que son aquellos derechos que están reconocidos en la Constitución. Se les denomina así porque no solo son esenciales para las personas, sino porque forman parte de la base del propio Estado. Por ejemplo, derechos como la educación o la igualdad son fundamentales porque están establecidos directamente en el texto constitucional.

Ahora bien, estos no deben confundirse con los derechos humanos. Los derechos humanos protegen la dignidad de las personas por el simple hecho de ser humanas (es decir, son derechos que tenemos los seres humanos, por el simple hecho de existir), mientras que los derechos fundamentales se identifican por su reconocimiento en la Constitución. En algunos casos coinciden, pero no siempre. Por ejemplo: el derecho a la vida es un derecho humano que todos tenemos nada más por existir, pero también es fundamental porque se encuentra previsto en la Constitución.

Por ello, puede decirse que los derechos fundamentales son la forma en que el orden jurídico hace efectivos los derechos humanos dentro del sistema constitucional.

A manera de cierre, es importante destacar que toda esta estructura (jerarquía normativa, supremacía constitucional y constitucionalismo) está orientada a la protección de la persona y sus derechos. No obstante, en los últimos años ha surgido el debate en torno a la ampliación de la protección jurídica hacia otros seres, como los animales.

En el caso de México, los animales no son titulares de derechos humanos, ya que estos se fundamentan en la dignidad humana. Sin embargo, la propia Constitución ha comenzado a incorporar su protección, al establecer la prohibición del maltrato y la obligación del Estado de garantizar su bienestar (al respecto, léase el apartado 1.3 del presente trabajo). Esto permite entender que, más que reconocerles derechos en sentido estricto, el sistema jurídico impone deberes a las autoridades para su protección.

1.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su relación con el bienestar animal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema del sistema jurídico nacional, por lo que todas las leyes en materia de bienestar animal deben ajustarse a sus principios. En los últimos años, este tema ha adquirido relevancia constitucional, incorporándose de manera expresa en algunos artículos como el artículo 3°, artículo 4° y el artículo 73.

En primer lugar, el artículo 3° en materia educativa, señala que los planes de estudio deberán incluir, entre otros temas, “el cuidado al medio ambiente, la protección de los animales” (CPEUM, art. 3°). Esto implica que la protección animal no solo es una obligación jurídica, sino también un valor social que debe fomentarse desde la educación temprana.

Por su parte, el artículo 4° reconoce de forma directa la protección animal al establecer que: “queda prohibido el maltrato a los animales. El Estado mexicano debe garantizar la protección, el trato adecuado, la conservación y el cuidado de los animales, en los términos que señalen las leyes respectivas” (CPEUM, art. 4°). Esta disposición es clave, pues eleva el bienestar animal a un mandato constitucional obligatorio para todas las autoridades.

Finalmente, el artículo 73, en su fracción XXIX-G, otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia entre Federación, entidades federativas y municipios en materia de “protección al ambiente y de protección y bienestar de los animales” (CPEUM, art. 73). Esto permite y sustenta la creación de una Ley General de Protección Animal, que busca armonizar la regulación en todo el país.

Sin embargo, aunque la Constitución reconoce la importancia del bienestar animal, esto no significa que su aplicación sea sencilla o automática. En la realidad, pueden surgir situaciones en las que proteger a unos animales implique afectar a otros.

Como lo explica Nava(2015), existen casos en los que distintos animales “entran en conflicto”. Por ejemplo, hay animales que pertenecen naturalmente a un ecosistema (como especies nativas) y otros que fueron introducidos por los seres humanos (como perros o gatos abandonados). El problema es que estos últimos pueden poner en riesgo a los primeros, ya sea porque los atacan, los desplazan o afectan su entorno.

Aquí surge un problema, pues si se protege a las especies nativas, puede ser necesario retirar o incluso sacrificar a los animales introducidos; pero si se protege a estos últimos, entonces se pone en riesgo la supervivencia de los primeros. Es decir, no hay una solución perfecta en la que todos los intereses queden satisfechos.

En el derecho, este tipo de situaciones se conoce como una “colisión de principios”. Esto significa que dos intereses importantes chocan entre sí, y no se pueden cumplir al mismo tiempo. En estos casos, lo que se hace es analizar la situación concreta y decidir cuál debe tener mayor peso, sin que el otro deje de ser importante.

Esto demuestra que el bienestar animal no es una regla simple que siempre se pueda aplicar igual, sino que depende del contexto. Factores como el equilibrio del ecosistema, el interés público o las consecuencias de cada decisión influyen en la solución.

Por ello, aunque la Constitución establece una base importante para la protección de los animales, también deja claro que se necesitan reglas más específicas para resolver estos conflictos en la práctica.

Una vez entendido esto, tal vez surja la siguiente pregunta: si la Constitución es la norma suprema, ¿por qué no es suficiente por sí sola para garantizar el bienestar animal? La respuesta está en que, aunque fija principios generales, no establece con detalle cómo deben aplicarse en todos los casos concretos. Por ello, resulta necesario desarrollar leyes que detallen, especifiquen estos aspectos y permitan una aplicación más uniforme en todo el país.

1.4 Diferencias entre Ley General y Ley Federal.

Una vez comprendida la importancia de la Constitución como norma suprema y la necesidad de desarrollar leyes que hagan posible la protección animal en la práctica, resulta indispensable distinguir entre dos tipos de normas que suelen confundirse: las leyes generales y las leyes federales. Aunque ambas son expedidas por el Congreso de la Unión, no significan lo mismo ni funcionan de la misma manera.

Las leyes federales regulan materias que corresponden exclusivamente a la Federación. Es decir, se aplican principalmente a autoridades e instituciones federales. En cambio, las leyes generales tienen un alcance más amplio, ya que establecen bases y criterios que deben seguir tanto la Federación como los estados y municipios.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación explicó esta diferencia en la tesis P. VII/2007, donde señaló que las leyes generales pueden aplicarse válidamente en todos los niveles de gobierno del país. Esto significa que no se limitan únicamente al ámbito federal, sino que buscan coordinar la actuación de distintas autoridades en materias que requieren una regulación común.

En términos sencillos, podría decirse que una ley federal regula asuntos exclusivos del gobierno federal³, mientras que una ley general establece “reglas base” que deben respetarse en todo el país, aunque cada estado pueda desarrollar normas propias de acuerdo con sus necesidades.

Esta diferencia es importante en materia de bienestar animal porque actualmente cada entidad federativa regula el tema de manera distinta. Algunas cuentan con leyes más avanzadas y otras tienen regulaciones limitadas o poco actualizadas. Como consecuencia, el nivel de protección animal puede variar dependiendo del estado en el que se encuentren los animales.

³ Materias como migración, comercio exterior, puertos y aduanas o fuerzas armadas son, por ejemplo, competencia exclusiva de la Federación.

Por ello, la Constitución permite que el Congreso expida leyes generales en materias donde se necesita coordinación nacional. En el caso del bienestar animal, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso para emitir normas que distribuyan competencias entre la Federación, los estados y los municipios.

A partir de esto, ha surgido la propuesta de crear una Ley General de Bienestar Animal que establezca estándares mínimos aplicables en todo México. La finalidad es reducir las diferencias entre entidades y garantizar un nivel básico de protección animal en el país.⁴

Sin embargo, uniformar la regulación no necesariamente significa mejorarla. Existe la posibilidad de que una ley general establezca estándares mínimos demasiado bajos o incluso limite medidas más estrictas que algunos estados ya aplican. Además, la existencia de una ley no garantiza por sí sola que esta se cumpla en la práctica, pues muchas veces la falta de vigilancia, recursos o voluntad política dificulta su aplicación efectiva.

Por otra parte, la Suprema Corte también ha señalado que las normas nacionales deben interpretarse de manera armónica con el derecho internacional. En la tesis PC.I.A. J/171 A (10a.), se estableció que las autoridades deben considerar los compromisos internacionales asumidos por México al aplicar las normas internas.

En consecuencia, el análisis del bienestar animal no puede limitarse únicamente a identificar qué leyes existen, sino también a comprender qué autoridades intervienen, cuáles son sus facultades y cómo se distribuyen las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esto resulta especialmente importante en una materia donde participan autoridades federales, estatales y municipales de manera simultánea.

1.5 Competencias y legislación en materia animal.

Una vez explicadas las diferencias entre leyes generales y leyes federales, resulta necesario analizar cómo se distribuyen las competencias en materia de bienestar animal dentro del sistema jurídico. Esto es importante porque, aunque la Constitución ya reconoce la protección y el bienestar animal, en la práctica distintas autoridades participan en el tema y no siempre existe una coordinación clara entre ellas.

En México, el bienestar animal no depende de una sola autoridad o de una sola ley. Debido al sistema federal previsto en los artículos 40, 73 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distintas competencias se distribuyen entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Como consecuencia, existen diferentes niveles de regulación y

⁴ Después de la reforma constitucional de 2024 en materia de protección animal, distintas organizaciones y actores de la sociedad civil han impulsado propuestas para expedir una Ley General de Protección Animal. Entre sus principales objetivos se encuentra establecer estándares mínimos de protección aplicables en todo el país, coordinar competencias entre Federación, estados y municipios, y evitar las diferencias regulatorias existentes entre entidades federativas. Véase: ¡Por la primera Ley General de protección animal!, Igualdad Animal México, disponible en <https://igualdadanimal.mx/campana/leyes-para-los-animales/por-la-primera-ley-general-de-proteccion-animal/>.

participación institucional en esta materia, lo que puede generar diferencias normativas y dificultades de coordinación entre autoridades.

A nivel federal existen diversas normas relacionadas con la protección animal. Entre las principales se encuentran la Ley Federal de Sanidad Animal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. Sin embargo, ninguna de ellas regula de manera completa y uniforme el bienestar de todos los animales, ya que cada una aborda únicamente ciertos sectores o problemáticas específicas, como la sanidad, la conservación ambiental o la producción acuícola.

Por ejemplo, la Ley Federal de Sanidad Animal⁵ se enfoca principalmente en prevenir enfermedades, controlar riesgos sanitarios y garantizar la inocuidad alimentaria. Aunque menciona el bienestar animal y permite la emisión de Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con el trato y sacrificio de animales, su enfoque principal sigue siendo sanitario y productivo.

Por otra parte, la Ley General de Vida Silvestre⁶ se centra en la conservación y aprovechamiento de especies silvestres, mientras que la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables⁷ regula las actividades pesqueras y acuícolas. Esto ha contribuido a que ciertos animales, especialmente aquellos destinados al consumo humano, reciban una protección jurídica menos desarrollada en comparación con otros animales.

Además, resulta importante distinguir entre normas orientadas específicamente al bienestar animal y aquellas cuyo objetivo principal es sanitario, ambiental o productivo. En muchos casos, la protección de los animales aparece vinculada más a la salud pública, la inocuidad alimentaria o el aprovechamiento sustentable de recursos, que al reconocimiento directo de los animales como seres capaces de experimentar dolor, estrés o sufrimiento.

A esto se suma que la regulación estatal presenta importantes diferencias entre entidades federativas. Actualmente, todas las entidades federativas cuentan con algún tipo de legislación en materia de protección animal; sin embargo, el alcance de estas normas cambia considerablemente entre estados.

En algunas entidades existen constituciones locales que reconocen expresamente la protección animal o incluso utilizan conceptos como “seres sintientes”. Asimismo, varios estados cuentan con leyes especializadas de protección o bienestar animal y han incorporado delitos de maltrato animal en sus códigos penales.

⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Sanidad Animal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21/05/2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFSA.pdf>, consulta: 15/05/2026.

⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Vida Silvestre, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16/07/2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGVS.pdf>, consulta: 15/05/2026.

⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01/04/2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS.pdf>, consulta: 15/05/2026.

Por ejemplo, la Constitución de la Ciudad de México⁸, en su artículo 95, establece que los animales deben recibir un trato digno y reconoce principios relacionados con su protección. De manera similar, constituciones estatales como las de Coahuila, en su artículo 7 establece “Las autoridades competentes, en el ámbito de sus facultades, promoverán mediante programas y campañas de difusión la cultura de protección a los seres sintientes, consistente en valores y conductas de respeto por parte del ser humano hacia los seres sintientes, con base en las disposiciones establecidas en la presente ley en materia de trato digno y respetuoso.”

y Colima, en el artículo 16 de su constitución establece que “...Son obligaciones de las personas habitantes del Estado:

III. Proteger, respetar, defender y contribuir al mejoramiento del medio ambiente, a través de:

c) El respeto a la integridad de los animales como seres sintientes; su protección, cuidado y conservación son de responsabilidad común.”

Además, la mayoría de las entidades federativas ya prevén sanciones penales por actos de maltrato o crueldad animal. Sin embargo, el contenido de estas normas varía considerablemente entre entidades federativas. Mientras algunos estados contemplan penas más amplias, conceptos más modernos o mecanismos de protección más desarrollados, otros mantienen regulaciones más limitadas o con menor desarrollo normativo.

Otro aspecto relevante es que las leyes estatales no regulan de manera uniforme a todas las categorías de animales. Dependiendo de la entidad federativa, existen diferencias en cuanto a los animales comprendidos dentro de los mecanismos de protección previstos por la legislación local.

La participación de múltiples autoridades implica que la protección animal involucre competencias de carácter sanitario, ambiental, administrativo e incluso penal, dependiendo de la naturaleza de cada caso.

Precisamente por ello, el tema ya no se limita únicamente al reconocimiento del bienestar animal dentro de las leyes, sino también al análisis de qué autoridades son responsables de hacerlo efectivo y qué mecanismos existen para exigir el cumplimiento de dichas obligaciones.

En este contexto, también resulta relevante distinguir entre competencia normativa y responsabilidad estatal. Por un lado, distintas autoridades tienen facultades para regular, inspeccionar o sancionar conductas relacionadas con animales (artículo 73 de la CPEUM). Pero, por otro, surge la pregunta de qué ocurre cuando las autoridades no actúan adecuadamente frente a posibles afectaciones al bienestar animal.

Este tema cobra especial importancia en actividades productivas y de gran escala, donde intervienen diversas autoridades y marcos normativos relacionados con la producción animal, la sanidad, el medio ambiente y la protección de los animales.

⁸ Véase también la compilación legislativa sobre protección animal en México elaborada por Igualdad animal, utilizada como referencia comparativa para identificar diferencias regulatorias entre entidades federativas. Asimismo, pueden consultarse constituciones locales, leyes estatales de protección animal y códigos penales de las entidades federativas: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1RatC5N0GzkhgXqdlk8MX90-M4j7_uiOe3_25u1EOAtE/edit?gid=0#gid=0

Por ello, el análisis del bienestar animal no puede quedarse únicamente en el estudio de las normas existentes. También es necesario examinar qué tan eficaces son dichas normas en la práctica, cuáles son sus limitaciones y qué mecanismos jurídicos permiten exigir que el Estado cumpla con las obligaciones que la propia Constitución y las leyes le imponen.

Como consecuencia, el marco jurídico en materia animal se integra por distintas normas, autoridades y niveles de regulación, lo que puede dar lugar a debates sobre la coordinación institucional, la distribución de competencias y la necesidad de establecer criterios más uniformes en esta materia.

A partir de ello, el siguiente capítulo analizará la responsabilidad del Estado en materia de bienestar animal, particularmente frente a casos en los que existan cuestionamientos sobre la actuación, supervisión o respuesta de las autoridades ante posibles afectaciones al bienestar animal. Asimismo, se estudiarán los mecanismos jurídicos que pueden utilizarse para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales relacionadas con la protección y el bienestar animal.

2. Responsabilidad del Estado y mecanismos jurídicos para garantizar el bienestar animal.

2. 1. Responsabilidad del Estado en materia de protección y bienestar animal.

Como se expuso en el capítulo anterior, la protección y el bienestar animal han dejado de ser una cuestión exclusivamente moral para adquirir una dimensión jurídica cada vez más relevante. Tradicionalmente, el trato hacia los animales era considerado un asunto relacionado con la ética individual o con la sensibilidad social de las personas. Sin embargo, la evolución del derecho ambiental, el reconocimiento de la sintiencia animal y las recientes reformas constitucionales han transformado esta visión, incorporando la protección animal dentro de las obligaciones del Estado.

Este cambio no ocurrió de un día para otro. Durante mucho tiempo, la forma en que las personas trataban a los animales se consideró un asunto relacionado principalmente la moral o las convicciones personales. Sin embargo, conforme la sociedad comenzó a reconocer la importancia de proteger a los animales y a comprender mejor su capacidad para experimentar dolor y sufrimiento, el Derecho empezó a incorporar estas preocupaciones dentro de sus normas. Como consecuencia, lo que antes dependía casi exclusivamente de la voluntad de cada persona comenzó a generar obligaciones jurídicas para las autoridades.

La reforma constitucional publicada el 2 de diciembre de 2024 representa uno de los cambios más significativos en esta materia. A partir de ella, el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece expresamente la prohibición del maltrato animal y dispone que el Estado mexicano deberá garantizar la protección, el trato adecuado, la conservación y el cuidado de los animales en los términos que establezcan las leyes. Asimismo, el artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para expedir legislación que distribuya competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de protección y bienestar animal.

Estas disposiciones no deben entenderse como simples pronunciamientos sin efectos prácticos. Como señala Ugarte (2017), una de las principales consecuencias del constitucionalismo

contemporáneo consiste en que los derechos y principios reconocidos por la Constitución generan obligaciones concretas para las autoridades públicas, quienes deben orientar su actuación hacia la protección efectiva de los bienes jurídicos tutelados por el texto constitucional.⁹ En este sentido, la incorporación del bienestar animal a la Constitución implica que las autoridades ya no pueden permanecer indiferentes frente a situaciones de maltrato o crueldad animal.

Lo anterior encuentra además sustento en el modelo de Estado constitucional surgido tras la reforma de derechos humanos de 2011. Como explica Ugarte, la Constitución dejó de ser únicamente un documento de organización del poder para convertirse en una norma jurídica directamente aplicable que vincula a todas las autoridades.¹⁰ Aunque la reforma de 2011 estuvo principalmente orientada al fortalecimiento de los derechos humanos, sus efectos trascienden ese ámbito. Uno de sus principales aportes consistió en consolidar la idea de que los mandatos constitucionales generan obligaciones concretas para las autoridades y no simples declaraciones de carácter político.

Por ello, cuando la Constitución establece un deber de protección animal, dicho mandato debe reflejarse en políticas públicas, mecanismos de supervisión, procedimientos de inspección y sistemas de sanción eficaces.¹¹

Desde esta perspectiva, la protección animal ya no puede considerarse únicamente una cuestión de compasión o empatía hacia otras especies. Actualmente constituye una obligación jurídica que encuentra fundamento en el propio texto constitucional, en la legislación secundaria y en los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia ambiental y de bienestar animal.

La importancia de estas obligaciones puede observarse claramente cuando las autoridades cumplen adecuadamente con sus funciones. Un ejemplo representativo ocurrió en 2022 con el caso del santuario Black Jaguar-White Tiger. Tras múltiples denuncias relacionadas con las condiciones de abandono, desnutrición y deterioro en las que se encontraban cientos de ejemplares de fauna silvestre, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) realizó inspecciones y aseguró precautoriamente más de doscientos felinos.¹² Este caso permite observar cómo la actuación coordinada de las autoridades puede contribuir a la protección efectiva del bienestar animal y a la aplicación de consecuencias jurídicas frente a posibles conductas de maltrato.

⁹ Salazar Ugarte, Pedro (coord.), La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017, pp. 17-20.

¹⁰ *Ibidem*, p. 22.

¹¹ La eficacia puede entenderse como la capacidad de una norma, institución o política pública para alcanzar los objetivos y resultados que pretende producir en la realidad. En este sentido, una medida eficaz no se limita únicamente a existir formalmente dentro del ordenamiento jurídico, sino que logra materializar de manera real y práctica los fines para los cuales fue creada. Este concepto se distingue de la eficiencia, la cual se relaciona principalmente con el aprovechamiento óptimo de recursos, tiempos y medios para alcanzar determinados resultados; asimismo, también debe diferenciarse de lo efectivo, término que suele utilizarse para referirse a aquello que produce un resultado concreto o inmediato en un caso particular. Véase: Centro de Integración Juvenil, "Eficacia, eficiencia y efectividad", disponible en: <http://www.cij.gob.mx/tratamiento/pages/pdf/EficaciaEfici.pdf>

¹² Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), "Black Jaguar-White Tiger: a 2 años del rescate", Gobierno de México, 4 de julio de 2024, disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/prensa/black-jaguar-white-tiger-a-2-anos-del-rescate>, consulta: 25/05/2026.

Sin embargo, la existencia de obligaciones jurídicas y mecanismos institucionales no significa que la protección animal se materialice siempre de manera efectiva. En la práctica, también existen casos en los que la respuesta estatal resulta insuficiente o enfrenta importantes limitaciones. Un ejemplo puede observarse en el estado de Jalisco, donde autoridades municipales reportaron más de ciento sesenta denuncias por maltrato animal entre 2021 y 2023¹³, mientras que durante 2025 continuaron registrándose decenas de reportes adicionales.¹⁴ Estas cifras evidencian que la existencia de normas prohibitivas y mecanismos de denuncia no garantiza, por sí sola, la erradicación del maltrato animal. Por el contrario, reflejan desafíos persistentes relacionados con la capacidad institucional de inspección, investigación y sanción de estas conductas.

Lo anterior permite advertir que la responsabilidad estatal no se limita a emitir leyes o reconocer derechos en abstracto. Su verdadero alcance consiste en generar condiciones que permitan prevenir el maltrato, investigar oportunamente las denuncias, sancionar a los responsables y garantizar que las medidas de protección sean efectivamente aplicadas. Cuando estas funciones no se cumplen de manera adecuada, el mandato constitucional de bienestar animal corre el riesgo de convertirse en una simple declaración formal sin efectos reales en la vida de los animales.

No obstante, la protección animal tampoco puede recaer exclusivamente en las autoridades. La ciudadanía desempeña un papel fundamental mediante la denuncia de actos de maltrato, la participación en organizaciones de protección animal y la vigilancia social del cumplimiento de las obligaciones estatales.

En consecuencia, la responsabilidad en materia de bienestar animal debe entenderse como una tarea compartida entre autoridades y sociedad. Sin embargo, para que dicha responsabilidad pueda cumplirse adecuadamente, resulta indispensable contar con un marco normativo claro, coordinado y eficaz, así como con una cultura de respeto y protección hacia los animales. En la práctica, la preocupación social por el bienestar animal suele concentrarse principalmente en determinadas especies, particularmente perros y gatos, mientras que otros animales reciben una atención considerablemente menor. Esta situación puede influir tanto en la formulación de políticas públicas como en el desarrollo de la legislación, generando distintos niveles de protección. A ello se suma la existencia de normas dispersas, competencias fragmentadas y criterios regulatorios desiguales entre entidades federativas. Como consecuencia, la protección animal en México enfrenta diversos desafíos tanto jurídicos como sociales, los cuales serán analizados con mayor detalle en el apartado siguiente.

2.2 ¿Qué problemas tiene actualmente el sistema jurídico mexicano en materia de bienestar animal?

Como se explicó en los apartados anteriores, la protección y el bienestar animal en México se encuentran regulados por un conjunto amplio de disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas. Sin embargo, la existencia de múltiples normas no necesariamente

¹³ Véase Milenio, "Jalisco suma 162 denuncias por maltrato animal entre 2021 y 2023", 6 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/jalisco-suma-162-denuncias-maltrato-animal-2021-2023>, consulta: 27/05/ 2026.

¹⁴ Véase UDGTV Canal 44, "Este año se han recibido 70 denuncias por maltrato animal", 18 de junio de 2025, disponible en: <https://udgtv.com/noticias/este-ano-se-han-recibido-70-denuncias-por-maltrato-animal/280515>, consulta: 27/05/2026.

garantiza una protección uniforme o efectiva. Por el contrario, uno de los principales desafíos que enfrenta esta materia es la fragmentación normativa existente tanto entre las entidades federativas como entre los distintos instrumentos jurídicos que regulan aspectos relacionados con los animales.

En términos generales, puede afirmarse que el marco jurídico mexicano en materia animal se caracteriza por la coexistencia de normas de naturaleza constitucional, administrativa, sanitaria, ambiental y penal, las cuales persiguen objetivos distintos y son aplicadas por autoridades diferentes. Como consecuencia, la protección animal se desarrolla a través de un sistema complejo que no siempre ofrece respuestas homogéneas frente a situaciones similares.

Una primera manifestación de esta fragmentación puede observarse en las diferencias regulatorias existentes entre las entidades federativas. Aunque actualmente todas cuentan con algún tipo de legislación relacionada con la protección animal, el contenido de dichas normas presenta variaciones importantes.¹⁵

Estas diferencias comienzan desde el propio nivel constitucional. Por ejemplo, la Constitución de Baja California en su artículo 7 reconoce expresamente a los animales como seres sintientes y establece la obligación del Estado de garantizar su protección y bienestar. De manera similar, la Constitución de Quintana Roo, en su artículo 31, párrafo sexto incorpora el reconocimiento de los animales como seres sintientes y sujetos de consideración moral. En contraste, otras entidades federativas, como Chiapas o Baja California Sur, no contienen disposiciones constitucionales específicas en materia de bienestar animal. Esta situación evidencia que el grado de reconocimiento jurídico otorgado a los animales continúa dependiendo, en buena medida, de la entidad federativa de que se trate.

Las diferencias también pueden apreciarse en la legislación penal. Mientras algunas entidades han desarrollado marcos normativos relativamente amplios, otras mantienen regulaciones más limitadas respecto de los animales protegidos. Un ejemplo particularmente ilustrativo es el caso de Chiapas, cuyo Código Penal, en su artículo 494 contempla delitos relacionados con el maltrato animal dirigidos específicamente a perros y gatos, definidos como: "los pertenecientes a la especie canina (*canis lupus familiaris*) perro y felina (*felis catus*) gato". En contraste, entidades como el Estado de México, en su Código Penal, artículo 235 Bis, utilizan conceptos más amplios que permiten extender la protección a "cualquier ejemplar de cualquier especie animal". Como consecuencia, una conducta similar puede recibir tratamientos jurídicos distintos dependiendo del lugar donde ocurra.

Asimismo, existen diferencias relevantes en las sanciones previstas para conductas de maltrato o crueldad animal. Mientras algunas entidades contemplan penas que pueden alcanzar varios años de prisión, otras prevén sanciones considerablemente menores para conductas semejantes. Esto refleja que la valoración jurídica del bienestar animal continúa siendo desigual dentro del territorio nacional, pese a la reciente incorporación de su protección en el texto constitucional federal. A modo de ejemplo, en Baja California (Código Penal, Art. 342) se sanciona el

¹⁵ Véase también la compilación legislativa sobre protección animal en México elaborada por Igualdad Animal, utilizada como referencia comparativa para identificar diferencias regulatorias entre entidades federativas. Asimismo, pueden consultarse constituciones locales, leyes estatales de protección animal y códigos penales de las entidades federativas disponibles en: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1RatC5N0GzkhgXqdlk8MX90-M4j7_uiOe3_25u1EOAtE/edit?gid=0#gid=0, consulta: 29/06/2026.

maltrato con "tres meses a dos años de prisión", mientras que en la Ciudad de México (Código Penal, Art. 350 Ter), ante actos que provoquen la muerte, se impone "de dos a seis años de prisión".

Incluso la terminología empleada por las legislaciones locales revela distintos niveles de evolución normativa. Algunas entidades utilizan conceptos como "seres sintientes", Por ejemplo: La Ciudad de México (Art. 13, apartado B, segundo párrafo de la Constitución Política de la Ciudad de México); Coahuila (cuenta con un capítulo especial dedicado a los "seres sintientes" a partir del artículo 261 de su Código Penal); Baja California (Art.7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California); Quintana Roo (Art. 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo); Colima (Art. 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima); Durango (Art. 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango); Tamaulipas (Art.18 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas) y Estado de México (Art. 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México), mientras que otras continúan regulando únicamente determinadas categorías de animales, particularmente aquellos considerados domésticos o de compañía.

Aunque integrar el concepto de "seres sintientes" es un paso importante en la evolución del derecho animal en México (al aceptar formalmente que los animales sienten dolor, sufrimiento, etc), esto no cambia automáticamente su estatus. En la mayoría de los estados, los códigos civiles siguen clasificándolos como bienes de propiedad, por lo que este reconocimiento, por sí solo, no les otorga personalidad jurídica ni los convierte en sujetos de derechos.

Ahora bien, esto no significa que el concepto no signifique un paso importante. Al contrario, su presencia en leyes y constituciones refuerza la obligación de las autoridades de aplicar las normas de bienestar animal bajo el mandato de protección que establece el artículo 4° de nuestra Constitución. Además, sienta las bases para seguir mejorando nuestra legislación y refleja un cambio positivo en la visión de nuestro sistema jurídico. Eso sí, mientras este avance no se aplique de manera uniforme en todas las leyes, seguirá habiendo un contraste entre considerar a los animales como seres que sienten y tratarlos como "simples objetos".

Sin embargo, la fragmentación normativa no se limita a las diferencias entre estados. También existe una dispersión importante entre las distintas ramas del ordenamiento jurídico que regulan aspectos relacionados con los animales.

Por ejemplo, la Ley Federal de Sanidad Animal y diversas Normas Oficiales Mexicanas regulan aspectos relacionados con la movilización, transporte, manejo y sacrificio de animales. Entre estas disposiciones destacan la NOM-051-ZOO-1995¹⁶, relativa al trato humanitario durante la movilización de animales, y la NOM-033-SAG/ZOO-2014¹⁷, que establece métodos para dar muerte a animales domésticos y silvestres. No obstante, el objetivo principal de estas normas suele estar

¹⁶ Puede consultarse la Norma Oficial Mexicana NOM-051-ZOO-1995, Trato humanitario en la movilización de animales, disponible en: <https://www.gob.mx/senasica/documentos/nom-051-zoo-1995>, consulta: 29/05/2026.

¹⁷ Véase Norma Oficial Mexicana NOM-033-SAG/ZOO-2014, Métodos para dar muerte a los animales domésticos y silvestres, disponible en: <https://www.gob.mx/senasica/documentos/nom-033-sag-zoo-2014>, consulta 29/05/2026.

relacionado con cuestiones sanitarias, productivas o de inocuidad alimentaria, más que con una protección integral del bienestar animal.

Por otra parte, normas como la Ley General de Vida Silvestre se enfocan principalmente en la conservación y aprovechamiento de especies silvestres, mientras que las leyes estatales de protección animal suelen concentrarse en aspectos relacionados con el maltrato, la tenencia responsable o el bienestar de animales domésticos. Finalmente, los códigos penales intervienen únicamente cuando determinadas conductas alcanzan la gravedad suficiente para justificar una sanción penal.

Esta diversidad normativa genera escenarios en los que una misma situación puede involucrar simultáneamente aspectos administrativos, sanitarios, ambientales y penales. Un ejemplo ilustrativo puede encontrarse en el análisis realizado por César Nava Escudero respecto de la presencia de tlacuaches, cacomixtles, perros y gatos dentro de la Reserva Ecológica del Pedregal de San Ángel (REPSA), en Ciudad Universitaria. Al estudiar este caso, el autor demuestra que su atención no depende de una sola autoridad ni de un único ordenamiento jurídico, sino que requiere la intervención coordinada del Comité Técnico de la REPSA, la Secretaría Ejecutiva, los órganos universitarios encargados de seguridad y manejo ambiental, así como de diversos instrumentos normativos que regulan la conservación de la reserva y la protección de la fauna (Nava Escudero, 2015, pp. 5-6). Asimismo, el autor sostiene que "surge un conflicto o colisión de derechos entre ellos. Ante tal circunstancia, el dilema consiste en determinar si es posible distinguir qué derechos habrán de tener una mayor consideración, esto es, si existe o no un escenario de precedencia, prioridad o preferencia de unos derechos sobre otros" (Nava Escudero, 2015, pp. 92-94). Lo anterior evidencia que la resolución de este tipo de problemas exige armonizar distintos intereses jurídicos y competencias institucionales. Como consecuencia, no siempre resulta sencillo determinar qué autoridad debe intervenir o cuál es el procedimiento aplicable en cada caso.

Otro aspecto que merece especial atención es el tratamiento diferenciado que reciben distintas descripciones de animales dentro de nuestro sistema jurídico. En la práctica, gran parte de la regulación estatal y de la atención social se concentra en animales de compañía. Esto puede observarse en diversas legislaciones locales que regulan detalladamente cuestiones relacionadas con el abandono, la esterilización, la tenencia responsable o las sanciones por maltrato hacia animales domésticos (como se observa en el Código Penal de Nuevo León, Art. 445, que protege específicamente a "cualquier especie de animal doméstico"). Sin embargo, otros animales reciben una atención considerablemente menor dentro del marco normativo vigente.

La situación resulta especialmente evidente respecto de los animales utilizados para el consumo humano. Aunque estos se encuentran sujetos a diversas regulaciones federales, gran parte de las disposiciones aplicables están orientadas principalmente a objetivos sanitarios, productivos o comerciales. En consecuencia, las consideraciones relacionadas específicamente con su bienestar suelen encontrarse subordinadas a finalidades como la producción pecuaria, la inocuidad alimentaria o el control de enfermedades.

Esto no significa que los animales destinados al consumo humano carezcan completamente de protección jurídica. Sin embargo, sí permite advertir que el nivel de desarrollo normativo en

materia de bienestar animal no es uniforme para todas las especies ni para todos los contextos en los que interactúan los seres humanos y los animales. Mientras algunas categorías cuentan con regulaciones detalladas y mecanismos específicos de protección, otras continúan dependiendo principalmente de disposiciones sanitarias o productivas.

A las dificultades normativas anteriormente descritas se suman diversos factores sociales y culturales. Como se señaló en el apartado anterior, la preocupación social por el bienestar animal suele concentrarse en determinadas especies, particularmente aquellas con las que existe una relación más cercana dentro del entorno familiar. Esta realidad puede influir tanto en las prioridades legislativas como en la atención institucional otorgada a ciertos problemas, contribuyendo a la existencia de niveles de protección diferenciados.

Por ello, puede afirmarse que uno de los principales desafíos actuales no consiste únicamente en crear nuevas normas, sino en lograr una mayor armonización entre las ya existentes. La coexistencia de múltiples leyes, autoridades, criterios regulatorios y niveles de protección dificulta la aplicación uniforme del mandato constitucional de bienestar animal incorporado en los artículos 4° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, la fragmentación normativa existente pone de manifiesto que la protección efectiva del bienestar animal no depende únicamente de la existencia de normas, sino también de la posibilidad de hacerlas valer de manera adecuada. Las diferencias regulatorias, la dispersión de competencias y la diversidad de criterios aplicables generan desafíos importantes para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes. Por ello, resulta necesario analizar cuáles son los mecanismos jurídicos disponibles para la defensa y protección de los animales dentro del ordenamiento jurídico mexicano, tema que será abordado en el siguiente apartado.

2.3 Mecanismos jurídicos para exigir el cumplimiento de obligaciones estatales.

A. El mecanismo administrativo: la denuncia popular y el procedimiento de inspección

La vía administrativa constituye, en la práctica, el primer mecanismo institucional de protección frente a actos de maltrato, crueldad o negligencia hacia los animales. A diferencia de la vía penal, cuyo objetivo principal consiste en sancionar delitos mediante la imposición de penas, el procedimiento administrativo busca detener de manera inmediata la afectación, prevenir daños mayores y restablecer condiciones mínimas de bienestar animal mediante la intervención de autoridades administrativas competentes.

En México, este mecanismo se desarrolla principalmente a través de procuradurías ambientales y autoridades administrativas federales y locales, entre las que destacan la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT), así como diversas procuradurías estatales de protección ambiental. Su actuación encuentra fundamento en múltiples ordenamientos jurídicos, particularmente

en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, las leyes estatales de protección animal y diversos reglamentos administrativos.¹⁸

La figura central dentro de esta vía es la denuncia popular. El artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece expresamente que toda persona podrá denunciar ante la autoridad competente hechos, actos u omisiones que produzcan desequilibrio ecológico, daños al ambiente o contravengan disposiciones ambientales.¹⁹ Aunque originalmente esta figura fue concebida para la protección ambiental en sentido amplio, su utilización se ha extendido a supuestos relacionados con fauna silvestre y bienestar animal.

En el caso de animales domésticos o de compañía, las legislaciones estatales suelen reconocer mecanismos similares de denuncia administrativa. Esto implica que cualquier persona puede acudir ante las autoridades para denunciar actos de maltrato animal, aun cuando no sea propietaria del animal afectado.²⁰ En consecuencia, el interés ciudadano y la protección del bienestar animal funcionan como elementos suficientes para activar la actuación administrativa.

El procedimiento inicia con la presentación de la denuncia. Esta puede formularse por escrito, vía telefónica, mediante plataformas digitales o comparecencia presencial. Organizaciones de protección animal han señalado que resulta recomendable proporcionar la mayor cantidad posible de información, incluyendo domicilio exacto, descripción de los hechos, identificación de posibles responsables y evidencias fotográficas o videográficas.²¹ Incluso, diversas autoridades permiten solicitar la confidencialidad de los datos personales del denunciante para evitar represalias.²²

Una vez recibida la denuncia, la autoridad administrativa analiza si los hechos denunciados son de su competencia. Si considera que existen elementos suficientes para presumir una infracción administrativa, emite un acuerdo de admisión y ordena el inicio de diligencias de investigación. En

¹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01/04/2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEPEA.pdf>, consulta: 05/06/2026; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Vida Silvestre, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16/07/2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGVS.pdf>, consulta: 05/06/2026.

¹⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cit., artículo 189. La denuncia popular constituye uno de los principales mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental dentro del sistema jurídico mexicano, al permitir que cualquier persona active la intervención administrativa frente a posibles afectaciones ambientales o violaciones a la normatividad aplicable.

²⁰ Igualdad Animal México, “¿Cómo denunciar el maltrato y la crueldad animal en México? (Parte 1)”, disponible en: <https://igualdadanimal.mx/blog/como-denunciar-el-maltrato-y-la-crueldad-animal-en-mexico/>, consulta: 05/06/2026. La posibilidad de denunciar actos de maltrato animal sin acreditar propiedad sobre el animal afectado refleja una transición progresiva desde modelos estrictamente patrimonialistas hacia esquemas jurídicos que reconocen intereses colectivos relacionados con el bienestar animal.

²¹ Igualdad Animal México, “¿Cómo denunciar un delito contra los animales?”, disponible en: <https://igualdadanimal.mx/blog/como-denunciar-maltrato-animal/>, consulta: 06/06/2026. Diversas organizaciones de protección animal recomiendan acompañar la denuncia con evidencia fotográfica, videográfica o testimonial para facilitar la actuación inmediata de las autoridades administrativas o ministeriales.

²² Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), “Haz tu denuncia ante la Profepa”, Gobierno de México, disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/articulos/haz-tu-denuncia-ante-la-profepa?idiom=es>, consulta: 06/06/2026.

caso contrario, debe canalizar la denuncia hacia la autoridad competente, conforme al principio de coordinación administrativa.

Posteriormente, la autoridad puede ordenar visitas de inspección y vigilancia. Los artículos 161 y 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establecen que las inspecciones deben realizarse mediante orden escrita, debidamente fundada y motivada, precisando el objeto de la diligencia, el lugar que será inspeccionado y el personal autorizado para practicarla.²³ Esta exigencia deriva directamente del artículo 16 constitucional, el cual obliga a que todo acto de autoridad se encuentre fundado y motivado.

Durante la visita, el personal inspector debe identificarse plenamente y entregar copia de la orden correspondiente. Asimismo, puede requerir la presencia de testigos y proceder al levantamiento de un acta circunstanciada donde se describan detalladamente las condiciones observadas. En materia de bienestar animal, estas actas suelen incluir observaciones relacionadas con el estado físico de los animales, acceso a agua y alimento, condiciones higiénicas, lesiones visibles, hacinamiento o condiciones insalubres.²⁴

En aquellos casos donde exista riesgo inminente para la integridad o vida de los animales, las autoridades pueden imponer medidas de seguridad. El artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente faculta a la autoridad para ordenar medidas de urgente aplicación, incluyendo aseguramiento precautorio, clausura temporal o decomiso provisional.²⁵ Estas medidas resultan particularmente relevantes en casos de criaderos clandestinos, hacinamiento severo, abandono extremo o explotación ilegal de fauna silvestre.

Concluida la diligencia, la autoridad debe garantizar el derecho de audiencia del presunto infractor. Para ello se le notifica formalmente y se le concede un plazo para ofrecer pruebas y formular alegatos. Este procedimiento responde a las garantías de legalidad y debido proceso reconocidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Finalmente, la autoridad administrativa emite una resolución definitiva. Si determina la existencia de infracciones, puede imponer diversas sanciones, tales como multas, clausuras, arrestos administrativos, decomisos definitivos o revocación de permisos y licencias. En determinados

²³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cit., artículos 161 y 162; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03/03/2026, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consulta: 06/06/2026, artículo 16. La exigencia de fundamentación y motivación constituye una formalidad esencial del procedimiento administrativo sancionador.

²⁴ Milenio, "Combatiendo el maltrato animal en México: denuncia y marco legal", 18 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.milenio.com/estados/combatiendo-maltrato-animal-mexico-denuncia-marco-legal>, consulta: 06/06/2026. En la práctica, las inspecciones administrativas suelen enfrentar limitaciones materiales relacionadas con falta de personal especializado, saturación institucional y dificultades para ejecutar aseguramientos precautorios.

²⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cit., artículo 170. Las medidas de seguridad tienen naturaleza precautoria y buscan evitar daños irreparables al ambiente, la biodiversidad o los animales involucrados mientras se desarrolla el procedimiento administrativo correspondiente.

supuestos, además, la autoridad administrativa puede dar vista al Ministerio Público cuando los hechos pudieran constituir delitos de maltrato animal.²⁶

La relevancia de este mecanismo radica en que permite una intervención inmediata frente a situaciones de riesgo para los animales, incluso antes de que exista una sentencia penal o una resolución judicial definitiva. Sin embargo, distintos estudios y organizaciones de protección animal han señalado que la eficacia de estas denuncias continúa enfrentando importantes obstáculos relacionados con falta de personal especializado, deficiencias institucionales, lentitud administrativa y limitada coordinación entre autoridades federales y locales.²⁷

B. El mecanismo penal: el sistema acusatorio ante el Ministerio Público

Mientras la vía administrativa busca detener de manera inmediata actos de maltrato o imponer sanciones correctivas, la vía penal tiene como finalidad la persecución de conductas consideradas delitos y la imposición de las sanciones más graves previstas por el Estado, incluyendo penas privativas de libertad. En México, el maltrato y la crueldad animal han sido incorporados progresivamente en la legislación penal de la mayoría de las entidades federativas, lo que ha permitido reconocer determinadas conductas contra los animales como hechos susceptibles de persecución penal.

La base constitucional de este mecanismo se encuentra en los artículos 14, 16, 17, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales regulan las garantías del debido proceso, la investigación de los delitos y las facultades del Ministerio Público. A nivel procesal, el procedimiento se desarrolla principalmente conforme a las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El procedimiento inicia con la presentación de la denuncia ante el Ministerio Público, ya sea ante las Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas o, en determinados casos relacionados con fauna silvestre y delitos ambientales federales, ante la Fiscalía General de la República. El artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que toda persona que tenga conocimiento de un hecho posiblemente constitutivo de delito podrá denunciarlo ante el Ministerio Público o la policía.²⁸

En materia de bienestar animal, la denuncia suele acompañarse de fotografías, videos, testimonios, certificados médicos veterinarios y cualquier otro elemento que permita acreditar

²⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cit., artículo 171. La imposición de sanciones administrativas no excluye la posible responsabilidad penal derivada de actos constitutivos de delitos de maltrato o crueldad animal previstos en los códigos penales locales.

²⁷ Igualdad Animal México, “¿Cómo denunciar el maltrato y la crueldad animal en México? (Parte 1)”, op. cit.; Milenio, “Combatiendo el maltrato animal en México: denuncia y marco legal”, op. cit. Diversos diagnósticos han señalado que uno de los principales problemas del sistema administrativo mexicano en materia de bienestar animal consiste en la dispersión competencial entre autoridades municipales, estatales y federales, así como en la insuficiencia de mecanismos de supervisión y ejecución efectiva de sanciones.

²⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Código Nacional de Procedimientos Penales, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28/11/2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>, consulta: 06/06/2026, artículo 222.

preliminarmente las condiciones de violencia, abandono, negligencia o crueldad sufridas por el animal. Organizaciones de protección animal han señalado que resulta fundamental documentar lesiones visibles, condiciones de hacinamiento, desnutrición o falta de atención veterinaria, ya que dichas evidencias pueden facilitar la integración de la carpeta de investigación.²⁹

Asimismo, diversos especialistas han advertido que, pese a la creciente tipificación del maltrato animal en los códigos penales estatales, continúan existiendo importantes obstáculos prácticos para el acceso efectivo a la justicia. Entre ellos destacan la falta de personal ministerial especializado, la escasa capacitación en bienestar animal, la limitada intervención de médicos veterinarios forenses y la frecuente resistencia institucional para investigar este tipo de conductas con el mismo nivel de prioridad que otros delitos.³⁰

Recibida la denuncia, el Ministerio Público inicia la carpeta de investigación conforme a los artículos 211 y 212 del Código Nacional de Procedimientos Penales. A partir de ese momento, el Ministerio Público dirige jurídicamente la investigación y ordena la práctica de diligencias por parte de policías de investigación y peritos especializados.

Un aspecto particularmente relevante en estos casos se presenta cuando la persona señalada como probable responsable abandona la entidad federativa en la que presuntamente ocurrieron los hechos. El hecho de que el probable responsable se traslade a otro estado no significa que la autoridad del lugar donde ocurrieron los hechos pierda automáticamente la competencia para investigar. En estos supuestos, la Fiscalía que conoce de los hechos puede continuar con la investigación y, cuando existan elementos suficientes y se cumplan los requisitos legales, solicitar a un juez de control la orden de aprehensión correspondiente. Para hacer efectiva dicha orden, pueden requerirse mecanismos de colaboración y coordinación entre las autoridades de las distintas entidades federativas.

Un ejemplo reciente permite observar esta situación de manera concreta. En julio de 2026, León “N” fue detenido en Guadalajara, Jalisco, después de que la Fiscalía General del Estado de Coahuila iniciara una investigación por un presunto delito de violencia y crueldad contra seres sintientes ocurrido en Saltillo. De acuerdo con la información difundida por las autoridades, la investigación se originó a partir de una denuncia ciudadana y, posteriormente, la Fiscalía de Coahuila obtuvo una orden de aprehensión. El probable responsable fue localizado y detenido en Jalisco mediante la coordinación entre autoridades de ambas entidades y posteriormente sería trasladado a Coahuila para quedar a disposición de la autoridad judicial que lo requería.³¹

²⁹ Igualdad Animal México, “¿Cómo denunciar un delito contra los animales?”, disponible en: <https://igualdadanimal.mx/blog/como-denunciar-maltrato-animal/>, consulta: 06/06/2026.

³⁰ Expansión Política, “¿Cuál es la pena por maltrato animal y cómo denunciar en México?”, 25 de septiembre de 2024, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2024/09/25/pena-maltrato-animal-como-denunciar-mexico>, consulta: 06/06/2026.

³¹ Crónica, “Detienen en Guadalajara a León ‘N’, investigado por presunta crueldad animal en Coahuila”, 9 de julio de 2026, disponible en: <https://www.cronica.com.mx/jalisco/guadalajara/2026/07/09/detienen-en-guadalajara-a-leon-n-investigado-por-presunta-crueldad-animal-en-coahuila/>, consulta: 11/08/2026.

Este caso permite advertir que la huida del probable responsable no necesariamente impide la continuación de una investigación por maltrato animal. Por el contrario, cuando los hechos ocurrieron en una entidad y la persona investigada se encuentra en otra, resulta necesaria la colaboración entre fiscalías y cuerpos de investigación para localizarla y, en su caso, ejecutar una orden judicial. De esta manera, la movilidad del probable responsable no debe convertirse, por sí misma, en un obstáculo para la persecución del delito.

Una vez localizada y, en su caso, detenida la persona investigada, la investigación penal puede continuar con las diligencias necesarias para determinar qué ocurrió, establecer las condiciones en que se encontraban los animales y reunir los elementos que permitan acreditar la existencia del delito y la probable responsabilidad de quien lo cometió.

Dentro de estas diligencias, el peritaje veterinario forense adquiere especial relevancia. A través de este medio probatorio, médicos veterinarios evalúan lesiones, fracturas, infecciones, deshidratación, estrés prolongado, desnutrición o cualquier otra afectación física o fisiológica relacionada con actos de crueldad. En casos donde el animal ha fallecido, pueden realizarse necropsias veterinarias para determinar las causas de muerte y establecer si existieron actos de violencia, negligencia o sufrimiento prolongado.³²

Durante la investigación inicial, el Ministerio Público también puede solicitar medidas urgentes de protección. Conforme a los artículos 252 y 282 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ciertos actos de investigación requieren autorización judicial, particularmente aquellos relacionados con cateos, aseguramientos o ingreso a domicilios. En casos de maltrato animal grave, estas medidas pueden utilizarse para rescatar animales en situación de riesgo y ponerlos bajo resguardo temporal de autoridades administrativas, médicos veterinarios o asociaciones protectoras de animales.³³

Una vez que el Ministerio Público considera que existen datos de prueba suficientes para presumir la existencia del delito y la probable participación del imputado, procede a judicializar la carpeta de investigación y solicita audiencia inicial ante un Juez de Control. Conforme a los artículos 307 y siguientes del Código Nacional de Procedimientos Penales, en esta audiencia el Ministerio Público formula imputación, expone los antecedentes de investigación y solicita la vinculación a proceso del imputado.

La vinculación a proceso no implica todavía una declaración de culpabilidad, sino únicamente el reconocimiento judicial de que existen elementos mínimos suficientes para continuar el proceso penal bajo supervisión jurisdiccional.

Posteriormente, el juez puede imponer medidas cautelares conforme a los artículos 153 a 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Estas medidas tienen como finalidad garantizar la comparecencia del imputado, proteger a víctimas y testigos, así como evitar la continuación de conductas delictivas. Dependiendo de la gravedad del caso, las medidas pueden incluir presentación

³² Para conocer mas al respecto de esta práctica, le invito a ver el siguiente video: <https://www.youtube.com/watch?v=hMRDJ5WYH0Q>

³³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Código Nacional de Procedimientos Penales, cit., artículos 252 y 282.

periódica, prohibición de acercarse a determinados animales o lugares, prohibición temporal de poseer animales e incluso prisión preventiva justificada.

Concluida la investigación complementaria, el procedimiento continúa hacia la etapa intermedia prevista en los artículos 334 y siguientes del Código Nacional de Procedimientos Penales. En esta fase se ofrecen y depuran los medios de prueba que serán desahogados en juicio oral.

Posteriormente se desarrolla el juicio oral ante un Tribunal de Enjuiciamiento. Durante esta etapa se presentan testimonios, inspecciones, fotografías, videos, dictámenes veterinarios y demás pruebas relevantes. En particular, los peritajes veterinarios suelen desempeñar un papel central para acreditar técnicamente el sufrimiento, dolor o afectaciones físicas padecidas por el animal.³⁴

Si el tribunal considera acreditada la responsabilidad penal del imputado más allá de toda duda razonable, dicta sentencia condenatoria. Dependiendo de la legislación penal aplicable, las sanciones pueden incluir penas de prisión, multas económicas, decomiso definitivo de los animales e inhabilitación para poseer animales en el futuro.

Por ejemplo, el Código Penal para el Distrito Federal establece en su artículo 350 Bis que a quien realice actos de maltrato o crueldad en contra de cualquier animal no humano causándole lesiones se le impondrán penas de prisión y multa. Asimismo, el artículo 350 Ter prevé sanciones mayores cuando las conductas provoquen la muerte del animal.³⁵

De manera similar, el Código Penal del Estado de México contempla en sus artículos 235 Bis y 235 Ter sanciones relacionadas con lesiones, abandono y muerte provocada dolosamente a animales.³⁶ Estas disposiciones reflejan el avance progresivo del reconocimiento del bienestar animal como un interés jurídicamente tutelado dentro del sistema penal mexicano.

Además de las sanciones privativas de libertad, las sentencias pueden incluir la reparación del daño. En materia de bienestar animal, esta reparación suele comprender gastos veterinarios, tratamientos médicos, alimentación, rehabilitación y demás costos derivados de las lesiones ocasionadas al animal. No obstante, pese a los avances legislativos existentes, diversos sectores académicos y organizaciones protectoras han señalado que la aplicación práctica de estas normas continúa enfrentando problemas estructurales relacionados con impunidad, deficiencias institucionales y desigualdad en los niveles de protección entre las distintas entidades federativas.

³⁴ El sistema penal acusatorio y oral es aplicable en toda la República Mexicana conforme a los artículos 20 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Nacional de Procedimientos Penales, ordenamiento de aplicación nacional. Sin embargo, no todos los procedimientos concluyen en juicio oral, pues el propio Código prevé diversas formas anticipadas de terminación del proceso.

³⁵ Congreso de la Ciudad de México, Código Penal para el Distrito Federal, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12/05/2026, disponible en: https://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/2025/2026/50226/CODIGO_PENAL_PARA_EL_DF_12.5.pdf, consulta: 06/06/2026, artículos 350 Bis y 350 Ter.

³⁶ Legislatura del Estado de México, Código Penal del Estado de México, última reforma publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 20/12/2024, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf>, consulta: 06/06/2026, artículos 235 Bis y 235 Ter.

C. Mecanismo Constitucional: Juicio de Amparo

El juicio de amparo constituye el principal mecanismo de control constitucional dentro del sistema jurídico mexicano. Su finalidad consiste en proteger a las personas frente a actos u omisiones de autoridad que vulneren derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales. En materia de bienestar animal, el juicio de amparo ha comenzado a adquirir relevancia como una herramienta utilizada para combatir omisiones administrativas, impugnar decisiones gubernamentales y exigir el cumplimiento de obligaciones estatales relacionadas con la protección animal.

A diferencia de los mecanismos administrativos o penales, el amparo no tiene como objetivo principal sancionar directamente a una persona por maltrato animal. Su función consiste, más bien, en revisar si las autoridades actuaron conforme a la Constitución. En consecuencia, este mecanismo puede utilizarse cuando alguna autoridad se niega a intervenir frente a situaciones de crueldad animal, incumple sus obligaciones legales o emite actos que afectan el bienestar de los animales.

El fundamento constitucional del juicio de amparo se encuentra en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley de Amparo. El artículo 103 establece que los tribunales federales resolverán toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales.

En materia animal, el principal desafío histórico ha consistido en determinar quién puede promover el juicio de amparo. Tradicionalmente, los tribunales exigían demostrar una afectación directa y personal para reconocer interés jurídico. Esto dificultaba considerablemente la protección de animales mediante mecanismos constitucionales, pues los animales no podían acudir directamente a los tribunales y muchas organizaciones civiles eran consideradas ajenas al conflicto.

Sin embargo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la incorporación de la figura del interés legítimo ampliaron las posibilidades de acceso al amparo. A partir de esta reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que determinadas personas u organizaciones pueden acudir al juicio constitucional aun cuando no exista una afectación estrictamente individual, siempre que acrediten una relación especial con el derecho o interés colectivo que buscan proteger.³⁷

En materia ambiental, este criterio ha permitido que asociaciones civiles promuevan juicios de amparo para defender el derecho humano a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4° constitucional. Aunque el reconocimiento específico de legitimación procesal en favor de asociaciones protectoras de animales todavía no se encuentra plenamente desarrollado de manera autónoma, diferentes litigios relacionados con bienestar animal han utilizado precisamente esta

³⁷ Sobre la ampliación de la protección constitucional derivada del reconocimiento del interés legítimo en el juicio de amparo, véase: Gustavo Garduño Domínguez y Manuel Andreu Gálvez (coords.), *La Constitución mexicana de 1917: estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5145-la-constitucion-mexicana-de-1917-estudios-juridicos-historicos-y-de-derecho-comparado-a-cien-anos-de-su-promulgacion>, consulta: 12/06/2026.

conexión con la protección ambiental y los deberes constitucionales de conservación de la biodiversidad para justificar su acceso a tribunales federales.

Un ejemplo reciente se encuentra en el caso de las granjas porcícolas de Yucatán. En el Amparo en Revisión 451/2025, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y difundido mediante el Comunicado de Prensa No. 082/2026, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el caso de personas pertenecientes a comunidades mayas que impugnaron la Norma Técnica Ambiental que regula el diseño, operación y abandono de los centros de producción porcícola en esa entidad. Las personas promoventes argumentaron, entre otras cuestiones, que la expedición de dicha norma se realizó sin garantizar su derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, a pesar de los posibles impactos que las actividades porcícolas podían generar sobre el agua, el medio ambiente y la vida comunitaria. La importancia de este asunto para el acceso al juicio de amparo radica en que la Suprema Corte reconoció que quienes pertenecen a comunidades ubicadas en el entorno de proyectos con posibles impactos ambientales pueden acreditar un interés legítimo para cuestionar las decisiones de las autoridades, sin necesidad de demostrar una afectación individual y directa en los términos propios del interés jurídico.³⁸

Este precedente resulta relevante para la protección animal porque demuestra que el juicio de amparo puede utilizarse para revisar actuaciones u omisiones de las autoridades cuando una actividad que involucra animales produce, al mismo tiempo, consecuencias sobre otros derechos constitucionalmente protegidos, como el derecho a un medio ambiente sano. Sin embargo, el caso también permite precisar que el amparo no procede simplemente por señalar que una actividad afecta a los animales; quien lo promueva debe demostrar una relación especial con el derecho que pretende defender y una posible afectación derivada del acto u omisión de la autoridad.

De esta manera, organizaciones protectoras, activistas y asociaciones civiles han logrado promover acciones constitucionales argumentando que el bienestar animal forma parte de las obligaciones estatales derivadas de la protección ambiental, la biodiversidad y la prohibición de actos de crueldad previstos en distintas legislaciones locales y federales. No obstante, debe señalarse que este tema continúa siendo objeto de debate jurídico, ya que los tribunales todavía no han reconocido de manera uniforme una legitimación amplia y autónoma para litigar exclusivamente en representación de los animales.

El procedimiento inicia mediante la presentación de una demanda de amparo indirecto ante un Juez de Distrito. En dicha demanda, el promovente debe señalar cuál es el acto reclamado, qué autoridad es responsable y cuáles son los derechos constitucionales presuntamente vulnerados. En asuntos relacionados con bienestar animal, el acto reclamado puede consistir, por ejemplo, en la omisión de una autoridad administrativa de rescatar animales maltratados, la negativa del Ministerio

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, resolución de 27 de mayo de 2026, relativo a la impugnación de la Norma Técnica Ambiental NTA 001 SDS 22, que regula el diseño, operación y abandono de los centros de producción porcícola en el estado de Yucatán. Disponible en: [Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicado No. 082/2026](#), consulta: 12/08/2026.

Público de investigar denuncias de crueldad animal o la emisión de actos administrativos que autoricen prácticas consideradas contrarias al bienestar animal.³⁹

Una vez presentada la demanda, el juez analiza si cumple los requisitos establecidos por la Ley de Amparo. Si considera que existen elementos suficientes, admite la demanda y solicita a las autoridades responsables la rendición de sus informes justificados. En dichos informes, las autoridades deben explicar las razones jurídicas que sustentan su actuación u omisión.

Paralelamente, el promovente puede solicitar la suspensión del acto reclamado. Esta figura representa uno de los instrumentos más importantes dentro del juicio de amparo, ya que permite evitar daños irreparables mientras se resuelve el fondo del asunto. En casos relacionados con bienestar animal, la suspensión puede impedir el sacrificio de animales, detener traslados, evitar decomisos arbitrarios o incluso obligar provisionalmente a las autoridades a intervenir para proteger la integridad de los ejemplares afectados.⁴⁰

La suspensión puede concederse de manera provisional y posteriormente definitiva, siempre que el juez considere que existe apariencia de buen derecho y peligro en la demora. Además, el órgano jurisdiccional debe valorar si la medida no afecta gravemente el interés social ni contraviene disposiciones de orden público.

Posteriormente se celebra la audiencia constitucional, etapa en la cual el juez analiza las pruebas aportadas por las partes, estudia los argumentos constitucionales planteados y determina si existió una violación a derechos humanos o principios constitucionales. Finalmente, se dicta sentencia.

Si el amparo es concedido, la autoridad responsable queda obligada a restituir al quejoso en el goce del derecho vulnerado. En materia animal, esto puede traducirse en ordenar nuevas inspecciones, reabrir investigaciones administrativas o penales, suspender actos de sacrificio o modificar actuaciones gubernamentales incompatibles con el bienestar animal.

Uno de los casos más relevantes en México fue el del perro “Capitán”, considerado uno de los primeros asuntos donde un órgano jurisdiccional federal concedió protección constitucional vinculada directamente al bienestar de un animal. El caso ocurrió en la Ciudad de México, en el año 2015, después de que el perro mordiera a una menor llamada Fátima. De acuerdo con diversos testimonios retomados por organizaciones protectoras, el animal habría reaccionado mientras era molestado. Tras el incidente, “Capitán” fue retenido en el Centro de Control Canino y de Fauna Nociva de Iztapalapa y existía la posibilidad de que fuera sacrificado.

Frente a esta situación, la asociación Gente por la Defensa Animal (GEPDA) promovió un juicio de amparo con el objetivo de evitar el sacrificio del animal. Como resultado, un juez federal

³⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07/06/2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>, consulta: 11/06/2026.

⁴⁰ La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo se regula en los artículos 125 a 161 de la Ley de Amparo. En particular, el artículo 128 establece que la suspensión se concederá siempre que concurran dos requisitos: que la solicite el quejoso y que con su otorgamiento no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Asimismo, el artículo 147 prevé la suspensión de plano cuando el acto reclamado pueda causar daños de imposible reparación.

concedió protección constitucional y ordenó medidas que finalmente permitieron la liberación de “Capitán”. El caso fue considerado un precedente relevante dentro del desarrollo del derecho animal en México, ya que evidenció la posibilidad de utilizar el juicio de amparo para cuestionar actuaciones estatales relacionadas con la vida y bienestar de los animales.⁴¹

Otro caso ampliamente conocido es el de la elefanta “Ely”, habitante del zoológico de San Juan de Aragón en la Ciudad de México. Una activista promovió un amparo en el año 2021 argumentando que las condiciones de cautiverio afectaban gravemente su bienestar físico y emocional.⁴² Aunque el litigio ha generado resoluciones complejas y debates jurídicos importantes, el caso evidenció cómo el juicio de amparo se ha convertido en una herramienta relevante para cuestionar actuaciones estatales relacionadas con animales silvestres en cautiverio.

No obstante, pese a sus avances, el juicio de amparo continúa enfrentando limitaciones importantes en materia animal. Muchos tribunales todavía mantienen criterios restrictivos respecto del interés legítimo de las organizaciones protectoras. Asimismo, aunque el sistema jurídico mexicano ha avanzado en el reconocimiento constitucional y legislativo del bienestar animal, dicho reconocimiento continúa siendo parcial y heterogéneo entre las distintas entidades federativas, lo que dificulta que el juicio de amparo funcione como un mecanismo plenamente uniforme y efectivo de protección animal.

A ello se suma que el juicio de amparo suele ser un procedimiento complejo, costoso⁴³ y técnicamente especializado.⁴⁴ En consecuencia, muchas personas carecen de los recursos económicos o conocimientos jurídicos necesarios para promover este tipo de acciones. Por esta razón, aunque el amparo representa una herramienta constitucional fundamental, su utilización práctica todavía depende en gran medida del acompañamiento de organizaciones civiles, abogados especializados y colectivos de protección animal.

D. Dimensión Internacional

A diferencia de lo que ocurre en materia de derechos humanos, donde existen tribunales y organismos internacionales capaces de supervisar el cumplimiento de obligaciones estatales, la

⁴¹ Grupo Animal Político, “Liberan a Capitán, el primer perro que ganó un amparo para no ser sacrificado”, disponible en: <https://grupoanimal.mx/sociedad/liberan-a-capitan-el-primer-perro-que-gano-un-amparo-para-no-ser-sacrificado>, consulta: 11/06/2026.

⁴² Ecoosfera, “SCJN rechaza traslado de Ely, la elefanta africana, a santuario en Brasil”, disponible en: <https://ecoosfera.com/medio-ambiente/natura/scjn-rechaza-traslado-ely-elefanta-brasil/>, consulta: 12/06/2026.

⁴³ Aunque el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la justicia debe impartirse de manera gratuita, ello únicamente implica la prohibición de cobrar derechos judiciales por el acceso a los tribunales. En la práctica, la promoción de un juicio de amparo suele generar costos indirectos derivados de asesoría jurídica especializada, elaboración de pruebas periciales, obtención de documentos y seguimiento procesal, particularmente en asuntos complejos como los relacionados con protección animal y litigio estratégico constitucional.

⁴⁴ El juicio de amparo constituye un medio de control constitucional de naturaleza altamente técnica, regulado por la Ley de Amparo y sujeto a requisitos procesales específicos relacionados con legitimación, interés jurídico o legítimo, plazos, conceptos de violación, suspensión y medios probatorios.

protección jurídica de los animales carece actualmente de un sistema internacional vinculante que permita exigir responsabilidades a los Estados cuando incumplen sus deberes de bienestar animal. Esta situación genera una diferencia fundamental respecto de otros ámbitos de protección jurídica, pues mientras una persona puede eventualmente acudir a instancias internacionales cuando considera que el Estado ha vulnerado sus derechos fundamentales, los animales carecen de un mecanismo equivalente que permita revisar internacionalmente las omisiones o deficiencias de la legislación nacional.

En el ámbito internacional existen diversos instrumentos relacionados con la protección animal; sin embargo, la mayoría carece de fuerza obligatoria. Se trata principalmente de declaraciones o recomendaciones que orientan la actuación de los Estados, pero cuya observancia depende esencialmente de la voluntad política de cada gobierno. En consecuencia, aun cuando un país incumpla tales lineamientos, no existe una autoridad internacional especializada que pueda imponer sanciones o emitir resoluciones obligatorias para corregir dicha situación.

Uno de los referentes más importantes en esta materia es la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), anteriormente conocida Office International des Épizooties (OIE). Este organismo ha desarrollado diversos estándares internacionales relacionados con el bienestar de los animales durante su transporte, producción, manejo y sacrificio. No obstante, dichos estándares constituyen parámetros técnicos de referencia y no obligaciones internacionales directamente exigibles ante un tribunal internacional.⁴⁵

La propia OMSA reconoce que el bienestar animal constituye un asunto de interés global y sostiene que existe una estrecha relación entre el bienestar de los animales, la salud pública, la producción alimentaria y el desarrollo sostenible. En este sentido, el organismo define el bienestar animal como el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere. Sin embargo, aun cuando estos principios han contribuido significativamente al desarrollo de legislaciones nacionales, su cumplimiento continúa dependiendo de la incorporación que cada Estado decida realizar dentro de su propio ordenamiento jurídico.

De manera similar, diversos organismos internacionales vinculados a las Naciones Unidas han emitido recomendaciones relacionadas con la protección de los animales. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha promovido lineamientos sobre bienestar animal en sistemas de producción agropecuaria y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha reconocido la importancia de proteger la biodiversidad y las especies silvestres frente a actividades humanas que amenazan su supervivencia. Sin embargo, ninguno de estos organismos cuenta con facultades jurisdiccionales para obligar a los Estados a modificar sus leyes o sancionar incumplimientos en materia de protección animal.

Esta ausencia de mecanismos coercitivos contrasta con lo que ocurre en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Cuando un Estado vulnera derechos humanos reconocidos

⁴⁵ Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), *Código Sanitario para los Animales Terrestres*, definición de bienestar animal, traducción y compilación realizada por María Isabel Franco Fernández para Igualdad Animal México, octubre de 2019. Puede consultar el documento aquí: <https://docs.google.com/document/d/14I1H03HO9KcUtEvg1dFGmBtQnMSfZ2m5LBq7sRBz83M/edit?tab=t.0>

en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las personas afectadas pueden acudir, después de agotar los recursos internos, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y eventualmente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas sentencias son obligatorias para los Estados que han reconocido su competencia. En materia animal no existe actualmente un tratado internacional comparable ni un tribunal especializado con facultades semejantes.⁴⁶

Cuando una legislación nacional resulta insuficiente para proteger a los animales o cuando las autoridades omiten aplicar adecuadamente las normas existentes, las posibilidades de exigir una corrección internacional son prácticamente inexistentes. La protección depende casi exclusivamente de los mecanismos internos de cada país, tales como denuncias administrativas, procedimientos penales o juicios de amparo vistos anteriormente. Si estos mecanismos resultan deficientes o si la legislación presenta vacíos normativos, no existe una instancia internacional especializada que pueda intervenir para garantizar directamente el bienestar animal.

Precisamente por ello adquiere especial relevancia la discusión sobre la creación de una Ley General de Bienestar Animal en México. La ausencia de un sistema internacional vinculante implica que la principal responsabilidad de garantizar la protección efectiva de los animales recae sobre el propio Estado. En consecuencia, la existencia de treinta y dos regímenes estatales distintos, con niveles de protección desiguales, genera cierta incertidumbre jurídica que no puede corregirse mediante mecanismos internacionales.

Una ley general permitiría establecer estándares mínimos obligatorios para todas las entidades federativas, unificar conceptos fundamentales relacionados con el bienestar animal, definir competencias claras entre autoridades, reducir las diferencias actualmente existentes entre los distintos ordenamientos locales, etc. Asimismo, fortalecería la capacidad del Estado para cumplir de manera uniforme con los principios de protección animal ya reconocidos en diversas constituciones estatales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, la ausencia de un tribunal internacional especializado no constituye únicamente una característica del sistema jurídico internacional contemporáneo, sino también un argumento adicional para fortalecer los mecanismos nacionales de protección. Mientras no exista una instancia internacional capaz de supervisar el cumplimiento de obligaciones estatales en materia animal, la efectividad de la protección dependerá esencialmente de la solidez de la legislación interna y de la capacidad de las instituciones nacionales para hacerla cumplir. Por ello, la construcción de un marco normativo uniforme mediante una Ley General de Protección Animal puede servir como una de las herramientas más relevantes para superar la actual fragmentación legislativa y garantizar una tutela más efectiva de los animales en todo el territorio nacional.

3. Propuesta de armonización legislativa en materia de bienestar animal.

3.1 Elementos mínimos que debe contener una Ley General en materia de Bienestar Animal

⁴⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ejerce competencia contenciosa respecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; actualmente no existe un tratado internacional equivalente que reconozca derechos de los animales ni un tribunal internacional especializado encargado de supervisar su cumplimiento.

Como se expuso en los capítulos anteriores, el marco jurídico mexicano en materia de bienestar animal se caracteriza por una importante dispersión normativa. Si bien todas las entidades federativas cuentan actualmente con algún tipo de regulación relacionada con la protección de los animales, las diferencias existentes entre constituciones locales, leyes administrativas y códigos penales generan niveles de protección distintos según la entidad federativa de que se trate. A ello se suma la distribución fragmentada de competencias entre autoridades federales, estatales y municipales, así como la ausencia de criterios uniformes para la prevención, investigación y sanción de conductas que afectan el bienestar animal.

Asimismo, persisten diferencias importantes en la forma en que los distintos ordenamientos jurídicos describen y clasifican a los animales. En ciertos casos, estas descripciones no resultan suficientemente precisas y generan problemas interpretativos. Por ejemplo, la utilización del concepto "animales domésticos" puede excluir a determinados animales utilizados para consumo humano que, desde un punto de vista biológico, también son animales domesticados, pero reciben un tratamiento jurídico distinto por la finalidad productiva a la que se destinan. Esta diversidad terminológica dificulta la aplicación uniforme de la legislación.

La reciente incorporación del bienestar animal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa un avance significativo; sin embargo, el reconocimiento constitucional, por sí solo, no elimina las diferencias existentes entre los distintos órdenes de gobierno. Precisamente por ello, la reforma constitucional facultó al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de bienestar animal, cuyo propósito consiste en establecer las bases que deberán observar la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios dentro de sus respectivas competencias.

Las leyes generales cumplen una función distinta a la de las leyes federales ordinarias. Mientras estas últimas regulan materias cuya aplicación corresponde exclusivamente a autoridades federales, las leyes generales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno y establecen principios, obligaciones y estándares mínimos que deben ser observados de manera uniforme en todo el territorio nacional. De esta manera, permiten armonizar la actuación de diversas autoridades sin sustituir las facultades legislativas de las entidades federativas.

En consecuencia, una futura Ley General de Bienestar Animal no debería limitarse a reunir las disposiciones actualmente existentes ni sustituir las leyes estatales de protección animal. Su finalidad debería consistir en establecer un piso mínimo nacional de protección que permita reducir las diferencias regulatorias actualmente existentes y garantizar una aplicación más uniforme del mandato constitucional de bienestar animal.

A partir de los problemas identificados en la presente investigación, puede sostenerse que, como mínimo, una Ley General en esta materia debería incorporar los siguientes elementos.

En primer lugar, resulta indispensable que la ley establezca de manera expresa cuál es su objeto y cuál es el interés público que pretende proteger. Ello permitirá delimitar el alcance de sus disposiciones y orientar su interpretación conforme al mandato constitucional contenido en los artículos 4° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el objeto de la ley debería consistir en establecer las bases para garantizar el bienestar de los animales como seres sintientes dentro del territorio nacional, así como regular la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para prevenir el maltrato, promover el trato digno y asegurar la aplicación uniforme de estándares mínimos de protección.

En segundo lugar, definir con claridad la finalidad de la ley también contribuiría a evitar interpretaciones restrictivas respecto de su ámbito de aplicación, especialmente considerando que actualmente diversas disposiciones regulan únicamente determinadas categorías de animales o determinados sectores productivos.

En tercer lugar, la ley debería incorporar un catálogo uniforme de principios rectores que orienten la actuación de todas las autoridades competentes.

Actualmente, algunas legislaciones estatales reconocen expresamente principios relacionados con el bienestar animal, mientras que otras únicamente regulan conductas específicas de maltrato. Esta situación provoca diferencias interpretativas que repercuten directamente en el nivel de protección otorgado a los animales.

Por ello, una Ley General debería establecer principios mínimos aplicables en todo el país, entre ellos el reconocimiento de los animales como seres sintientes, el trato digno y respetuoso, la prevención del sufrimiento innecesario, la responsabilidad compartida entre autoridades y sociedad, la coordinación institucional y la aplicación progresiva de medidas orientadas a fortalecer el bienestar animal.

La incorporación de estos principios permitiría dotar de mayor coherencia al sistema jurídico y facilitaría la interpretación uniforme de las disposiciones administrativas, sanitarias y penales relacionadas con la materia.

Otro de los principales problemas consiste en la diversidad de conceptos utilizados por las distintas entidades federativas.

Expresiones como "maltrato", "crueldad", "bienestar animal", "animal doméstico", "animal de compañía" o incluso "ser sintiente" presentan diferencias importantes entre las legislaciones locales, lo que genera incertidumbre jurídica y dificulta la aplicación homogénea de las normas.

En cuarto lugar, una Ley General debería establecer un catálogo básico de definiciones aplicables en todo el territorio nacional. Ello no impediría que las entidades federativas desarrollaran regulaciones específicas, pero sí garantizaría que todas partieran de un mismo lenguaje jurídico.⁴⁷

La unificación conceptual constituye uno de los principales mecanismos para reducir la fragmentación normativa actualmente existente.

Como quinto punto, la ley también debería establecer un conjunto de obligaciones mínimas aplicables a todos los animales protegidos por el ordenamiento jurídico mexicano.

Ello implica reconocer que ninguna entidad federativa debería otorgar niveles de protección inferiores a los establecidos por la legislación general. Al mismo tiempo, los estados conservarían la

⁴⁷ La ciencia del derecho reconoce que el empleo de conceptos jurídicos uniformes favorece la interpretación y aplicación consistente de las normas. Por ello, las leyes generales suelen establecer definiciones básicas que sirven de referencia para todos los órdenes de gobierno.

posibilidad de adoptar medidas más amplias cuando así lo estimaran conveniente, siempre que respetaran el contenido mínimo nacional.

Este esquema permitiría mantener el federalismo legislativo sin renunciar a la uniformidad mínima exigida por la reforma constitucional.

La experiencia comparada analizada en los capítulos anteriores demuestra que la protección efectiva del bienestar animal depende, en gran medida, de la adecuada coordinación entre autoridades administrativas, ministeriales, judiciales y sanitarias.

Por ello, la Ley General debería establecer bases mínimas respecto de la recepción de denuncias, la adopción de medidas precautorias, el rescate de animales en situación de riesgo, el aseguramiento temporal, la atención médico-veterinaria y los mecanismos de coordinación institucional.

No se trata de regular exhaustivamente cada procedimiento, pues ello corresponde a las legislaciones respectivas, sino de fijar estándares mínimos que garanticen respuestas institucionales homogéneas en todo el país.

En sexto lugar está la creación de mecanismos permanentes de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Como quedó demostrado en el capítulo anterior, actualmente una misma situación puede involucrar simultáneamente autoridades administrativas, sanitarias, ambientales y ministeriales, sin que existan reglas claras de coordinación.

Una Ley General debería establecer las bases para articular dichas competencias mediante instrumentos de cooperación, intercambio de información y coordinación operativa.

Finalmente, la ley debería prever la creación de un sistema nacional de información en materia de bienestar animal. Actualmente no existe un registro uniforme sobre denuncias, inspecciones, procedimientos administrativos, procesos penales, sanciones o reincidencias relacionadas con el maltrato animal. Esta ausencia de información dificulta la evaluación de las políticas públicas y limita la posibilidad de diseñar estrategias preventivas basadas en evidencia.

Un sistema nacional permitiría generar estadísticas comparables, identificar áreas prioritarias de intervención y evaluar periódicamente la eficacia de las medidas adoptadas por las distintas autoridades.

En conjunto, estos elementos permitirían que la futura Ley General cumpliera la finalidad para la cual fue prevista por el Constituyente Permanente: establecer un marco jurídico uniforme que reduzca la fragmentación normativa actualmente existente y garantice niveles mínimos de protección para los animales en todo el territorio nacional. De esta manera, la legislación general se convertiría en el eje articulador del sistema mexicano de bienestar animal, sirviendo como punto de referencia para la armonización de las leyes estatales, la distribución de competencias y el fortalecimiento de los mecanismos administrativos, penales y constitucionales analizados en los capítulos anteriores.

3.2 Distribución competencial

Como se ha analizado a lo largo de este trabajo, la protección animal en México es una materia compleja en la que convergen facultades de distintos órdenes de gobierno. El problema no

es la inexistencia de autoridades, sino la falta de coordinación y de claridad sobre qué le corresponde hacer a cada una, lo que produce vacíos de atribución. Esta preocupación es compatible con el modelo normativo de concurrencia que emplea la legislación ambiental, particularmente la Ley General de Vida Silvestre, cuyo artículo 1o. la define como una ley de orden público e interés social, reglamentaria del artículo 27 constitucional y de la fracción XXIX-G del artículo 73.

Para que una Ley General en esta materia sea realmente efectiva, no puede limitarse a declarar “buenas intenciones”, debe establecer con precisión cómo se distribuyen las responsabilidades entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. En ese sentido, el artículo 7 de la Ley General de Vida Silvestre establece la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con el propósito de garantizar la unidad de propósitos, la congruencia en la acción de gobierno, la definición de mecanismos de coordinación y la especificación de atribuciones exclusivas. A su vez, el propio texto constitucional, en el artículo 73, fracción XXIX-G, faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección y bienestar de los animales.

En otras palabras, la distribución competencial en una Ley General debería orientarse bajo tres ejes fundamentales:

Primero, debe encargarse de establecer estándares nacionales mínimos, definir políticas públicas transversales y regular aquellas actividades que, por su naturaleza o escala, impactan a nivel nacional. Esta lógica se refleja en el artículo 9 de la Ley General de Vida Silvestre, que atribuye a la Federación la formulación, conducción, operación y evaluación de la política nacional sobre conservación y aprovechamiento sustentable, así como la expedición de disposiciones generales, la inspección y vigilancia y la imposición de medidas de seguridad y sanciones administrativas.

Segundo, los estados deben actuar como un operador intermedio. Les corresponde adecuar sus legislaciones locales al estándar nacional, gestionar los registros estatales, coordinar acciones de inspección y vigilancia dentro de su territorio y armonizar su normativa interna. En la Ley General de Vida Silvestre, el artículo 10 asigna a las entidades federativas facultades para participar en la política nacional y ejercer atribuciones específicas conforme a la propia ley y demás disposiciones aplicables.

Tercero, al ser el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, los municipios desempeñan un papel decisivo en la atención cotidiana. Una Ley General debe dotarlos de facultades claras para la atención de denuncias ciudadanas, el control de poblaciones de animales en situación de calle, el manejo de centros de atención animal y la inspección preventiva. En la Ley General de Vida Silvestre, el artículo 13 dispone que los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán, además de las atribuciones vinculadas a la materia que les confieren los artículos 115 y 122 constitucionales, aquellas que les otorguen las leyes de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias.

El desafío de esta distribución es evitar que las competencias se conviertan en algo desordenado, donde ninguna autoridad se haga responsable por miedo a invadir la esfera de otra. Por ello, la Ley General debe incluir cláusulas explícitas de coordinación que permitan a las autoridades celebrar convenios de colaboración. En la Ley General de Vida Silvestre, el artículo 11

prevé precisamente que la Federación, por conducto de la Secretaría, pueda suscribir convenios o acuerdos de coordinación para que los gobiernos de las entidades federativas, con participación de sus municipios o demarcaciones territoriales, asuman diversas facultades en su ámbito territorial. Esa previsión confirma que la coordinación no es accesorio, sino un mecanismo estructural para hacer operativa la concurrencia.

En última instancia, la distribución de competencias debe estar al servicio de la protección y no del deslinde de responsabilidades. Ese objetivo es coherente con el diseño constitucional vigente y con la lógica de la Ley General de Vida Silvestre, cuyos artículos 7, 9, 10, 11 y 13 desarrollan un modelo de colaboración y coordinación entre órdenes de gobierno.

3.3 Unificación de delitos e infracciones

Uno de los principales problemas identificados a lo largo de este trabajo es que las conductas que afectan el bienestar animal no reciben el mismo tratamiento en todas las entidades federativas. Aunque actualmente la mayoría de los estados contempla algún tipo de sanción frente al maltrato o la crueldad animal, existen diferencias importantes en cuanto a las conductas que se consideran infracciones o delitos, los animales que se encuentran protegidos, los elementos necesarios para acreditar la conducta y las sanciones aplicables. Esta situación puede provocar que una conducta que sea considerada delito en una entidad federativa reciba un tratamiento distinto en otra.

Como se explicó en el capítulo anterior, la protección de los animales puede desarrollarse tanto por la vía administrativa como por la penal. Sin repetir el funcionamiento de ambos mecanismos, resulta necesario recordar su principal diferencia para comprender la propuesta de armonización. De manera sencilla, un delito es una conducta que se encuentra expresamente prevista y sancionada por una ley penal. El artículo 7 del Código Penal Federal lo define como “el acto u omisión que sancionan las leyes penales”. Esto significa que una conducta solamente puede ser considerada delito cuando previamente ha sido reconocida como tal por la legislación penal correspondiente.

En cambio, una infracción administrativa se presenta cuando una persona incumple alguna obligación o prohibición establecida en una ley, reglamento u otra disposición de carácter administrativo. Su consecuencia no es propiamente una pena penal, sino una sanción impuesta por la autoridad administrativa competente, que puede consistir, dependiendo de la legislación aplicable, en una multa, clausura, aseguramiento de animales, suspensión o revocación de autorizaciones, entre otras medidas.

Esta diferencia también determina las normas que regulan cada supuesto. Los delitos de maltrato y crueldad animal se encuentran previstos principalmente en los códigos penales de las entidades federativas, mientras que las infracciones administrativas se encuentran distribuidas en las leyes estatales de protección y bienestar animal, reglamentos municipales y otras disposiciones relacionadas con el manejo, cuidado y protección de los animales. Por ello, aunque ambas formas de responsabilidad pueden surgir a partir de conductas que afectan su bienestar, tienen una naturaleza y consecuencias jurídicas distintas.

La diferencia puede observarse con mayor claridad en los delitos de maltrato animal previstos por las entidades federativas. Por ejemplo, el artículo 350 Bis del Código Penal para el Distrito Federal sanciona a quien dolosamente realice actos de maltrato o crueldad en contra de algún ejemplar de cualquier especie animal y le provoque lesiones, daño o alteraciones en su salud, estableciendo penas de prisión y multa. Por su parte, el artículo 235 Bis del Código Penal del Estado de México establece que comete el delito de maltrato animal quien cause lesiones dolosas a cualquier animal que no constituya plaga y contempla una pena de seis meses a cuatro años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días multa. Además, el artículo 235 Ter sanciona con una pena mayor a quien cause la muerte no inmediata de un animal utilizando medios que prolonguen su agonía.

Sin embargo, la comparación de las legislaciones estatales permite advertir que las diferencias no se limitan a la duración de las penas. También existen variaciones desde la propia construcción de los delitos y, especialmente, respecto de los animales que quedan protegidos. Algunas legislaciones utilizan expresiones amplias como “cualquier especie animal”, mientras que otras se refieren únicamente a animales domésticos o de compañía, y otras incorporan excepciones relacionadas con determinadas actividades o categorías de animales. Como se observó en el capítulo anterior, esta diversidad de conceptos puede provocar que la protección dependa no solamente de la conducta realizada, sino también de la forma en que cada legislación clasifique al animal afectado.

Una situación semejante ocurre con las infracciones administrativas. Las leyes de protección animal establecen obligaciones y prohibiciones relacionadas con aspectos como proporcionar alimento y agua, mantener condiciones adecuadas de alojamiento, brindar atención veterinaria, evitar el abandono, utilizar métodos apropiados de transporte o impedir determinadas prácticas que generen sufrimiento. El incumplimiento de estas disposiciones puede dar lugar a sanciones administrativas, aun cuando la conducta no reúna los elementos necesarios para constituir un delito.

Esto permite entender que no toda afectación al bienestar de un animal constituye automáticamente un delito. Puede existir una conducta contraria a las obligaciones de bienestar que deba ser atendida y sancionada administrativamente, pero para que exista responsabilidad penal es necesario que los hechos encuadren en alguno de los delitos establecidos previamente por la legislación penal aplicable. De igual manera, una conducta inicialmente conocida por una autoridad administrativa puede presentar características que hagan necesario dar intervención al Ministerio Público cuando existan elementos que hagan presumir la comisión de un delito.

Por ejemplo, mantener a un animal en condiciones contrarias a las obligaciones de cuidado previstas por una legislación administrativa puede provocar inicialmente la intervención de la autoridad encargada de protección animal y la imposición de las medidas o sanciones correspondientes. Sin embargo, si esas condiciones ocasionan lesiones, sufrimiento grave o la muerte del animal y se reúnen los elementos establecidos por el código penal de la entidad, los mismos hechos pueden dar lugar también a una investigación penal. La diferencia, por tanto, no depende solamente de considerar una conducta como “más grave” o “menos grave”, sino de

identificar qué norma fue incumplida y si se reúnen los elementos que la legislación exige para generar responsabilidad administrativa, penal o, en determinados casos, ambas.

Esta distinción resulta especialmente importante para la propuesta planteada en este trabajo. El problema actual no consiste únicamente en que las sanciones sean diferentes entre las entidades federativas, sino en que no existe un punto de partida uniforme para determinar qué conductas deben ser prohibidas, qué animales deben quedar protegidos y cuáles son los elementos mínimos que deberían tomarse en cuenta para establecer las distintas formas de responsabilidad.

Por ello, una Ley General en materia de bienestar animal debería establecer un marco mínimo común de conductas prohibidas y conceptos que sirva como base para la armonización de las legislaciones locales. Para ello, sería necesario definir de manera uniforme conceptos como maltrato, crueldad, abandono, negligencia, sufrimiento innecesario, etc. evitando que una misma conducta reciba una valoración completamente diferente únicamente por haberse realizado en una entidad federativa distinta.

La armonización también debería partir de un ámbito de protección suficientemente amplio respecto de los animales comprendidos por la legislación. Como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, utilizar únicamente categorías como “animal doméstico” o “animal de compañía” puede generar problemas cuando su significado cambia entre una legislación y otra o cuando determinadas especies quedan fuera de la protección. El establecimiento de conceptos comunes permitiría reducir estas diferencias y facilitar que las entidades federativas desarrollen sus propias disposiciones a partir de un estándar nacional compartido.

Asimismo, la legislación general debería establecer parámetros mínimos para distinguir el ámbito administrativo del penal, sin pretender convertir automáticamente determinadas infracciones en delitos. En el ámbito administrativo, podrían establecerse como referentes nacionales aquellas conductas relacionadas con el incumplimiento de obligaciones básicas de cuidado, alojamiento, alimentación, atención veterinaria, transporte y manejo de los animales. En materia penal, el estándar debería servir como referencia para armonizar las legislaciones estatales respecto de aquellas conductas que impliquen actos de crueldad, lesiones, sufrimiento grave o muerte, siempre respetando los principios y requisitos propios del derecho penal.

Otro elemento que debería considerarse es la existencia de circunstancias que permitan graduar la respuesta de las autoridades. No todas las conductas producen el mismo daño ni se realizan bajo las mismas condiciones. Por ello, pueden tomarse en cuenta aspectos como la gravedad de las lesiones, la muerte del animal, la utilización de métodos especialmente crueles, la reincidencia, la difusión de los actos de violencia, la participación de personas que tengan una obligación especial de cuidado o la situación particular de vulnerabilidad del animal.

De igual manera, la armonización debería contemplar mecanismos de coordinación entre las autoridades administrativas y las encargadas de investigar los delitos. Como se señaló en los apartados anteriores, uno de los problemas de la fragmentación institucional aparece cuando una autoridad recibe una denuncia pero considera que los hechos corresponden a otra materia. Una Ley General podría establecer reglas básicas para que, cuando una autoridad administrativa advierta

hechos posiblemente constitutivos de delito, dé vista al Ministerio Público sin que ello implique abandonar las medidas inmediatas necesarias para proteger al animal.

Ahora bien, armonizar no significa establecer exactamente las mismas penas de prisión, multas o sanciones administrativas en todas las entidades federativas. Tampoco significa sustituir automáticamente los códigos penales estatales o las leyes locales de protección animal. La finalidad sería establecer un piso mínimo nacional a partir del cual las entidades federativas adecuen sus legislaciones y puedan, si así lo consideran, desarrollar medidas de protección más amplias.

En este sentido, resulta más adecuado hablar de armonización que de unificación absoluta. Las entidades federativas conservarían su facultad para desarrollar sus propias disposiciones y determinar las consecuencias correspondientes dentro de su ámbito competencial, pero deberían hacerlo respetando conceptos, principios y estándares mínimos comunes. De esta manera, podría reducirse la posibilidad de que conductas semejantes reciban respuestas completamente distintas por razones derivadas únicamente de la ubicación geográfica o de las diferencias existentes entre las legislaciones locales.

La armonización de infracciones y delitos permitiría fortalecer la coherencia del sistema de protección animal en México. Un estándar nacional facilitaría la identificación de las conductas prohibidas, permitiría una mejor coordinación entre autoridades administrativas y penales y daría mayor claridad a la ciudadanía respecto de las consecuencias que pueden derivarse del maltrato, la crueldad, el abandono o la negligencia hacia los animales. La finalidad no sería únicamente sancionar con mayor severidad, sino construir un sistema en el que las autoridades sepan cuándo y cómo deben intervenir y en el que la protección básica de los animales no dependa del lugar del país en el que se encuentren.

3.4 Protección reforzada para animales de producción.

Como se explicó en los capítulos anteriores, los animales utilizados en actividades productivas ocupan una posición particular dentro del sistema jurídico mexicano. No puede afirmarse que carezcan de protección, pues existen disposiciones constitucionales, sanitarias, administrativas y técnicas que regulan distintas etapas de su manejo. Sin embargo, gran parte de esta regulación continúa vinculada principalmente con finalidades como la sanidad animal, la inocuidad de los alimentos, la productividad y el funcionamiento de las cadenas pecuarias, por lo que el bienestar animal aparece frecuentemente distribuido entre distintos instrumentos y autoridades.

Esta situación resulta especialmente relevante a partir de la reforma constitucional publicada el 2 de diciembre de 2024. El artículo 4° constitucional prohíbe actualmente el maltrato a los animales y obliga al Estado a garantizar su protección, trato adecuado, conservación y cuidado. Además, el artículo 73, fracción XXIX-G, faculta al Congreso de la Unión para establecer la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección y bienestar animal. De manera particularmente importante para este apartado, el régimen transitorio de dicha reforma ordenó considerar la prohibición del maltrato en la

crianza, aprovechamiento y sacrificio de animales destinados al consumo humano. En consecuencia, los animales utilizados en actividades productivas no quedaron fuera del nuevo mandato constitucional, sino que fueron expresamente considerados dentro de su desarrollo legislativo.

Por ello, una futura Ley General debería reconocer de forma expresa a los animales de producción dentro de su ámbito de protección. Esto no significa desconocer la importancia económica y alimentaria de las actividades pecuarias ni prohibir de manera general su utilización. El objetivo sería establecer que la finalidad productiva de un animal no elimina la obligación de garantizar condiciones mínimas de bienestar durante las distintas etapas en las que permanece bajo control humano.

Esta protección reforzada encuentra una primera justificación en el grado de dependencia que tienen estos animales respecto de las personas responsables de su manejo. A diferencia de los animales silvestres que viven en libertad, en los sistemas productivos las personas controlan prácticamente todos los aspectos esenciales de su vida: alojamiento, alimentación, acceso al agua, atención sanitaria, reproducción, transporte y, finalmente, la forma en que serán sacrificados. Esta situación de dependencia genera una responsabilidad especial de cuidado.

La Ley Federal de Sanidad Animal ya reconoce obligaciones vinculadas con el bienestar y con las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria. Asimismo, diversas Normas Oficiales Mexicanas regulan momentos especialmente sensibles. La NOM-051-ZOO-1995 establece disposiciones sobre trato humanitario durante la movilización de animales, mientras que la NOM-033-SAG/ZOO-2014 regula los métodos para dar muerte a animales domésticos y silvestres y busca disminuir el dolor, sufrimiento, ansiedad y estrés durante dicho procedimiento. Estas disposiciones demuestran que el ordenamiento jurídico mexicano ya reconoce que la actividad productiva debe estar sujeta a límites relacionados con el mínimo bienestar animal.

Sin embargo, una Ley General podría dar mayor coherencia a estas obligaciones. Su función no sería sustituir las Normas Oficiales Mexicanas ni establecer por sí misma todos los requisitos técnicos aplicables a cada especie. Sería poco adecuado, por ejemplo, pretender que una sola ley determine exactamente las mismas condiciones de alojamiento, transporte o manejo para aves, bovinos, cerdos, peces, ovinos o caprinos. Las necesidades mínimas que requiere cada especie son distintas y por tanto regulación técnica especializada para cada especie.

Por esta razón, la Ley General debería establecer principios y obligaciones mínimas comunes, dejando a las normas técnicas la determinación de las especificaciones concretas por especie, etapa productiva y sistema de manejo. La propia Organización Mundial de Sanidad Animal reconoce que el bienestar comprende el estado físico y mental del animal

en relación con las condiciones en las que vive y muere, y utiliza como referentes aspectos relacionados con ausencia de hambre y sed, dolor, miedo, incomodidad y posibilidad de expresar comportamientos propios de la especie. Estos criterios pueden funcionar como orientación general, pero deben adaptarse científicamente a las características de cada animal y sistema productivo.

Una protección reforzada también exige reconocer que el transporte y el sacrificio constituyen etapas particularmente sensibles. Durante la movilización pueden presentarse golpes, caídas, hacinamiento, fatiga, deshidratación, exposición a temperaturas extremas y otras afectaciones. De manera semejante, durante el sacrificio se genera dolor o estrés cuando se utilizan métodos inadecuados o cuando la pérdida de consciencia y muerte no se producen correctamente. De ahí que la futura Ley General deba reconocer estas fases como momentos específicos de protección y no únicamente como etapas accesorias de la actividad productiva.

Otro aspecto que debería cuidarse es el relativo a las excepciones. La existencia de una actividad productiva autorizada no debería convertirse automáticamente en una excepción frente al mandato de bienestar animal. Si determinadas prácticas producen dolor o sufrimiento, su permanencia tendría que encontrarse debidamente justificada y sujetarse a criterios técnicos, sanitarios o de seguridad, además de incorporar medidas que reduzcan al mínimo posible las afectaciones producidas. De esta forma, la costumbre o la conveniencia económica no serían suficientes, por sí solas, para excluir una práctica del estándar general de protección.

La protección reforzada tampoco implica que la Ley General deba desconocer las competencias existentes. Por el contrario, debe partir de ellas. La SADER y el SENASICA deberían conservar un papel central en las materias relacionadas con sanidad animal, buenas prácticas pecuarias, movilización, trazabilidad y sacrificio, mientras que las entidades federativas y los municipios participarían en aquellas tareas de vigilancia, atención de denuncias e inspección que correspondan a sus respectivos ámbitos.

En consecuencia, una Ley General debería incluir un apartado específico dedicado a animales de producción, con obligaciones mínimas relacionadas con alimentación, agua, alojamiento, atención veterinaria, manejo, transporte y sacrificio; capacitación del personal; inspección y vigilancia; medidas precautorias frente a situaciones de riesgo; coordinación entre autoridades y obligación de dar vista al Ministerio Público cuando los hechos pudieran constituir delito. Las especificaciones técnicas necesarias para hacer efectivas estas obligaciones deberían desarrollarse posteriormente mediante Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones especializadas.

De esta manera, la protección reforzada no buscaría otorgar exactamente el mismo tratamiento a todos los animales, sino evitar que la finalidad económica para la cual son

utilizados determine por sí sola un nivel menor de protección. El estándar nacional debería reconocer las diferencias entre especies y actividades, pero partir de la regla de que ningún animal debería quedar fuera de las condiciones mínimas de bienestar únicamente por estar destinado a una actividad productiva o al consumo humano.

3.5 Propuesta legislativa

El análisis realizado a lo largo de este trabajo permite concluir que el principal problema de nuestro sistema jurídico en materia de bienestar animal no consiste en la ausencia absoluta de normas. Actualmente existen disposiciones constitucionales, leyes federales y estatales, Normas Oficiales Mexicanas, reglamentos y códigos penales que regulan distintos aspectos relacionados con los animales. El problema radica en que dichas normas se encuentran dispersas, utilizan conceptos diferentes, asignan competencias a distintas autoridades y ofrecen niveles de protección que pueden variar según la entidad federativa, la especie animal o la actividad de que se trate.

La reforma constitucional de 2024 modificó este escenario al incorporar expresamente la prohibición del maltrato animal en el artículo 4° y facultar al Congreso de la Unión, mediante el artículo 73, fracción XXIX-G, para establecer la concurrencia entre Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. A partir de esta modificación, la creación de una Ley General deja de ser únicamente una propuesta conveniente de política legislativa y se convierte en una herramienta necesaria para desarrollar el mandato constitucional de manera uniforme.

La propuesta planteada en este trabajo consiste, por tanto, en la expedición de una Ley General en materia de Bienestar, Cuidado y Protección de los Animales, cuyo objetivo principal sea establecer un piso mínimo nacional obligatorio. Esta legislación no debería sustituir por completo las leyes estatales ni concentrar todas las facultades en la Federación. Su finalidad sería coordinar las normas existentes, distribuir responsabilidades y establecer principios y obligaciones mínimas que deban respetarse en todo el territorio nacional.

A partir de los problemas estudiados en los apartados anteriores, esta Ley General debería construirse sobre varios elementos esenciales.

En primer lugar, debería contener un marco conceptual uniforme. Como se ha demostrado a lo largo de esta investigación, conceptos como animal doméstico, animal de compañía, maltrato, crueldad, abandono o bienestar no siempre tienen el mismo significado en todas las legislaciones. La Ley General debería definirlos de manera clara y distinguir, cuando resulte necesario, entre animales de compañía, animales de producción, animales destinados al consumo humano, animales utilizados para trabajo, investigación, exhibición y vida silvestre. Esta clasificación no tendría la finalidad de establecer niveles inferiores de

protección, sino de permitir que las obligaciones se adapten a las características y necesidades de cada supuesto.

Asimismo, el reconocimiento de los animales como seres sintientes debería incorporarse como principio orientador de la ley, sin confundir dicho reconocimiento con la atribución automática de personalidad jurídica o con su equiparación a las personas. Como se explicó anteriormente, la sintiencia permite justificar jurídicamente la existencia de deberes de protección frente al dolor, miedo y sufrimiento, aun cuando el sistema jurídico continúe manteniendo otras categorías civiles respecto de los animales.

En segundo lugar, la Ley General debería establecer una distribución clara de competencias, retomando la lógica desarrollada en el apartado 3.2. La Federación debería encargarse de formular la política nacional, emitir disposiciones generales y Normas Oficiales Mexicanas dentro de las materias correspondientes, coordinar sistemas nacionales de información y atender aquellas actividades que por su naturaleza sean de competencia federal. Las entidades federativas deberían armonizar sus legislaciones, desarrollar políticas estatales y ejercer facultades de vigilancia y sanción dentro de sus territorios. Los municipios, por ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, deberían intervenir especialmente en denuncias de proximidad, centros de atención animal, rastros municipales, etc.

La distribución propuesta no eliminaría las facultades actualmente reconocidas a autoridades especializadas. En materia de animales de producción, por ejemplo, la SADER y el SENASICA deberían conservar las atribuciones relacionadas con sanidad animal, buenas prácticas pecuarias, trazabilidad, movilización y sacrificio que les otorgue la legislación vigente. La Ley General funcionaría como un marco articulador y no como una sustitución de la Ley Federal de Sanidad Animal o de las demás disposiciones existentes.

En tercer lugar, la legislación debería establecer bases nacionales para la armonización de infracciones y delitos. Como se explicó en el apartado 3.3, ello no significa reproducir exactamente los mismos tipos penales y penas en los treinta y dos códigos locales. Lo que se propone es establecer conceptos mínimos comunes sobre maltrato, crueldad, abandono, negligencia y otras conductas que afecten el bienestar animal, así como criterios que permitan diferenciar las responsabilidades administrativas de las posibles conductas delictivas.

La ley debería establecer un régimen mínimo de infracciones administrativas y criterios para graduar las sanciones considerando, entre otros elementos, la gravedad del daño, el número de animales afectados, la duración del sufrimiento, la reincidencia, el beneficio económico obtenido y la existencia de lesiones graves o muerte. Cuando durante un procedimiento administrativo se adviertan hechos posiblemente constitutivos de delito, la autoridad debería tener la obligación expresa de dar vista al Ministerio Público.

En cuarto lugar, debería existir un título específico sobre animales de producción, por las razones desarrolladas en el apartado anterior. Este título establecería obligaciones generales de cuidado durante la crianza, alojamiento, manejo, transporte y sacrificio, pero remitiría a las Normas Oficiales Mexicanas para determinar las especificaciones técnicas correspondientes a cada especie y sistema productivo. De esta forma, la Ley General fijaría el deber jurídico y la regulación técnica explicaría cómo debe cumplirse.

En quinto lugar, considero necesaria la creación de mecanismos permanentes de coordinación institucional. Una posibilidad sería establecer un Sistema Nacional de Bienestar Animal en el que participen las autoridades federales, estatales y municipales que ya tienen competencias relacionadas con animales. Su función no sería sustituir a cada autoridad, sino generar protocolos comunes, compartir información, coordinar inspecciones, elaborar estadísticas y establecer mecanismos para canalizar correctamente las denuncias cuando intervengan varias materias.

Este mecanismo permitiría responder a uno de los problemas más importantes detectados a lo largo del presente trabajo: que una persona denuncie una conducta y la autoridad se limite a declararse incompetente sin garantizar que otra institución realmente conozca del asunto. Por ello, la Ley General debería establecer que toda autoridad que reciba una denuncia determine su competencia y, en caso de no ser competente, la canalice formalmente a quien corresponda, sin perjuicio de las medidas urgentes que resulten necesarias cuando exista riesgo para la integridad o vida de los animales.

En sexto lugar, debería crearse un sistema nacional de información. Las denuncias, inspecciones, procedimientos administrativos, sanciones y demás actuaciones relacionadas con bienestar animal deberían generar información comparable que permita conocer la situación real del país. Esto facilitaría identificar patrones de maltrato, evaluar la actuación de las autoridades y diseñar políticas públicas con base en evidencia, en lugar de depender únicamente de casos aislados o estimaciones.

Finalmente, la Ley General necesitaría un régimen transitorio de armonización e implementación gradual. No sería realista exigir que todas las entidades federativas, municipios y autoridades federales modifiquen inmediatamente sus estructuras y procedimientos. La ley debería establecer plazos para la adecuación de legislaciones locales, expedición de reglamentos, actualización de Normas Oficiales Mexicanas, capacitación de personal y establecimiento de los registros correspondientes.

Esta implementación gradual tampoco debería permitir una regresión en la protección actualmente existente. Las entidades que ya reconozcan estándares superiores deberían poder conservarlos. El piso mínimo nacional tendría como finalidad elevar los niveles inferiores de protección, no reducir aquellos que actualmente resulten más avanzados.

En este punto también resulta importante considerar que actualmente existen diversas iniciativas legislativas encaminadas a expedir una Ley General en la materia, pero ello no significa que alguna de ellas deba asumirse como derecho vigente ni que todas sigan exactamente el mismo modelo. Existen distintas propuestas presentadas durante la LXVI Legislatura, algunas de las cuales plantean distribuir competencias, reconocer diferentes categorías de animales y reformar leyes federales existentes. Por ello, pueden utilizarse como antecedentes comparativos, pero estas iniciativas sirven principalmente como antecedentes para conocer las propuestas que ya se han planteado. A partir de ellas, y de los problemas analizados en este trabajo, se busca construir una propuesta que responda de manera más directa a las necesidades identificadas.

De esta manera, la propuesta legislativa que se plantea no busca simplemente crear otra norma dentro de un sistema ya fragmentado. Su propósito es construir el marco que permita ordenar y relacionar las disposiciones que actualmente existen, establecer responsabilidades claras y garantizar un estándar mínimo nacional.

En síntesis, la propuesta puede resumirse en cuatro objetivos centrales: definir qué se protege, determinar quién debe protegerlo, establecer qué ocurre cuando las obligaciones se incumplen y garantizar que la protección abarque también a los animales que históricamente han quedado sujetos principalmente a regulaciones sanitarias o productivas.

La finalidad de la Ley General sería que el nivel básico de protección de un animal no dependa de la entidad federativa en la que se encuentre, de la autoridad que reciba una denuncia ni de la finalidad para la cual sea utilizado. El federalismo permitiría conservar regulaciones locales más amplias, pero existiría un punto de partida común que hiciera efectivo el mandato constitucional de protección y bienestar animal en todo el territorio nacional.

Conclusión.

A partir de lo analizado en este proyecto, considero que uno de los principales problemas del bienestar animal en México no es precisamente la ausencia de normas, sino la forma tan dispersa en la que se encuentra regulado. Existen disposiciones constitucionales, leyes federales y generales, Normas Oficiales Mexicanas, legislaciones estatales, códigos penales y reglamentos que de alguna manera se relacionan con los animales, pero no todas parten de los mismos conceptos ni ofrecen el mismo nivel de protección. Esto provoca que, en la práctica, la respuesta jurídica pueda variar dependiendo de la entidad federativa, del tipo de animal e incluso de la finalidad para la que sea utilizado.

La reforma constitucional en materia de protección y cuidado animal representa un cambio importante frente a este panorama. Al establecer expresamente la prohibición del

maltrato y reconocer obligaciones para el Estado, la Constitución proporciona una base que anteriormente no existía con la misma claridad. Sin embargo, uno de los principales aprendizajes que me deja esta investigación es que reconocer una obligación en la Constitución es solamente el primer paso. Para que realmente pueda cumplirse se necesita determinar quién debe actuar, cómo debe hacerlo y qué sucede cuando una autoridad o un particular incumple las obligaciones establecidas.

Precisamente por ello, la armonización legislativa adquiere especial importancia. A mi parecer, armonizar no significa que las treinta y dos entidades federativas deban tener leyes idénticas, ni que la Federación deba sustituir completamente las facultades de los estados y municipios. Lo que considero necesario es establecer un punto de partida común. Una futura Ley General debería funcionar como un piso mínimo de protección que todas las autoridades estén obligadas a respetar, pero que al mismo tiempo permita a las entidades conservar o desarrollar medidas más protectoras.

Dentro de este estándar mínimo, considero especialmente importante que exista claridad respecto de los conceptos utilizados, las obligaciones de bienestar, las competencias de cada autoridad y los mecanismos para atender las denuncias. También resulta necesario que la protección no se concentre únicamente en determinados animales. Los animales utilizados para producción merecen especial atención, pues buena parte de las normas que históricamente los han regulado tienen objetivos sanitarios o productivos. Incluir expresamente su bienestar dentro de una legislación general permitiría reconocer que su utilización económica no elimina la obligación de evitar sufrimientos innecesarios y garantizar condiciones mínimas durante su crianza, manejo, transporte y sacrificio.

Otro aspecto que me parece fundamental es que una Ley General no debería medirse únicamente por la cantidad de obligaciones o sanciones que establezca. Una legislación puede ser muy completa en el papel y, aun así, tener pocos efectos si las autoridades no cuentan con recursos, capacitación o mecanismos adecuados de coordinación. Por eso, la propuesta desarrollada en este trabajo también contempla la canalización de denuncias, la generación de información, la coordinación institucional y una implementación gradual. Más que crear obligaciones difíciles de cumplir, considero que el objetivo debería ser construir un sistema que pueda funcionar realmente.

Por todo lo anterior, concluyo que la creación de una Ley General puede representar una oportunidad importante para reorganizar nuestro marco jurídico, pero su verdadero valor dependerá de la forma en que sea diseñada y aplicada. No bastaría con reunir disposiciones que ya existen ni con aumentar sanciones. El reto consiste en establecer responsabilidades claras, coordinar a las autoridades y asegurar un estándar que pueda exigirse en cualquier parte del país.

Finalmente, considero que la protección animal en México se encuentra en un momento particularmente importante. El reconocimiento constitucional abrió una posibilidad que ahora debe desarrollarse de manera adecuada. Desde mi perspectiva, el siguiente paso no debería ser únicamente preguntarnos qué tanto queremos proteger a los animales en las leyes, sino qué tan capaces somos de convertir esa protección en algo que realmente pueda cumplirse. Esa diferencia entre reconocer el bienestar animal y hacerlo efectivo es, después de realizar esta investigación, lo que considero el verdadero reto jurídico.

Fuentes de consulta

Bibliografía

- De Silva, Gustavo, *Derechos Fundamentales y Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, México, 2021.
- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7.^a ed., México, UNAM/Porrúa, 2010.
- Gustavo Garduño Domínguez y Manuel Andreu Gálvez (coords.), *La Constitución mexicana de 1917: estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019, disponible en:
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5145-la-constitucion-mexicana-de-1917-estudios-juridicos-historicos-y-de-derecho-comparado-a-cien-anos-de-su-promulgacion>, consulta: 12/06/2026.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2.^a ed., México, UNAM, 1982.
- Maynez García, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 53.^a ed., México, Porrúa, 2002.
- Nava, Cesar, *DEBATES JURÍDICO-AMBIENTALES SOBRE LOS DERECHOS DE LOS ANIMALES: El caso de tlacuaches y cacomixtles versus perros y gatos en la Reserva Ecológica del Pedregal de San Ángel de Ciudad Universitaria*, 1^a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4006>
- Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/1.pdf>, consulta: 25/05/2026.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El sistema jurídico mexicano*, 4.^a ed., México, SCJN, 2006, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/material_didactico/2016-11/Sistema-Juridico-Mexicano.pdf.

Legislación

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el DOF 03/03/2026, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consulta: 09/04/2026.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07/06/2021,

disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>, consulta: 11/06/2026.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Código Nacional de Procedimientos Penales, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28/11/2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>, consulta: 06/06/2026.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Sanidad Animal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21/05/2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFSA.pdf>, consulta: 15/05/2026.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Vida Silvestre, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16/07/2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGVS.pdf>, consulta: 15/05/2026.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01/04/2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>, consulta: 05/06/2026.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01/04/2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS.pdf>, consulta: 15/05/2026.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 04/06/2026, disponible en: <https://documentos.congresogroo.gob.mx/leyes/L176-XVIII-20260604-CN1820260604006-Constituci%C3%B3n.pdf>, consulta: 04/06/2026.

Gobierno del Estado de Baja California, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30/12/2025, disponible en: <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/hacienda/legislacion-hacendaria/CONSTITUCI%C3%93N%20POL%C3%8DTICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20BAJA%20CALIFORNIA.pdf>, consulta: 04/06/2026.

Congreso del Estado de Chiapas, Código Penal para el Estado de Chiapas, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29/04/2026, disponible en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0012.pdf?v=NDM, consulta: 04/06/2026.

Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, Código Penal para el Distrito Federal, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12/05/2026, disponible en: https://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/2025/2026/50226/CODIGO_PENAL_PARA_EL_DF_12.5.pdf, consulta: 04/06/2026.

Congreso del Estado de México, Código Penal del Estado de México, última reforma publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 28/04/2026, disponible en:

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf>, consulta: 04/06/2026.

Poder Judicial del Estado de Baja California, Código Penal para el Estado de Baja California, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 14/02/2025, disponible en: <https://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/Codigos/CodigoPenal.pdf>, consulta: 05/06/2026.

Congreso del Estado de Colima, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, última reforma publicada el 16/08/2025, disponible en: https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/Constitucion_16agosto2025_.pdf, consulta: 05/06/2026.

Congreso del Estado de Durango, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31/05/2026, disponible en: [https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf), consulta: 05/06/2026.

Gobierno del Estado de Tamaulipas, Constitución Política del Estado de Tamaulipas, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 03/03/2026, disponible en: <https://www.tamaulipas.gob.mx/desarrollorural/wp-content/uploads/sites/6/2026/03/const-pol-del-edo-poe-03-de-marzo-2026-ultima.pdf>, consulta: 05/06/2026.

Congreso del Estado de México, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, última reforma publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 03/06/2026, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>, consulta: 05/06/2026.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Norma Oficial Mexicana NOM-051-ZOO-1995, Trato humanitario en la movilización de animales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23/08/1995, disponible en: <https://www.gob.mx/senasica/documentos/nom-051-zoo-1995>, consulta: 29/05/2026.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Norma Oficial Mexicana NOM-033-SAG/ZOO-2014, Métodos para dar muerte a los animales domésticos y silvestres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26/08/2015, disponible en: <https://www.gob.mx/senasica/documentos/nom-033-sag-zoo-2014>, consulta: 29/05/2026.

Interpretación de la Ley

Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional”, [tesis aislada constitucional], P. VII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, reg. 172739, Novena

Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172739>, consulta: 06/05/2026.

Normas de derecho interno. Su interpretación y aplicación deben armonizarse necesariamente con el derecho internacional convencional”, [jurisprudencia constitucional y administrativa], PC.I.A. J/171 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, reg. 2023266, Undécima Época, libro 2, t. IV, junio de 2021, p. 4441, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023266>, consulta: 06/05/2026.

Documento publicado en Internet

Centro de Integración Juvenil, “Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad ¿son sinónimos en el área de la salud?”, disponible en: <http://www.cij.gob.mx/tratamiento/pages/pdf/EficaciaEfici.pdf>, consulta: 04/06/2026.

Ecoosfera, “SCJN rechaza traslado de Ely, la elefanta africana, a santuario en Brasil”, disponible en: <https://ecoosfera.com/medio-ambiente/natura/scjn-rechaza-traslado-ely-elefanta-brasil/>, consulta: 12/06/2026.

Expansión Política, “Maltrato animal: cómo denunciar y cuáles son las penas en México”, 25 de septiembre de 2024, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2024/09/25/pena-maltrato-animal-como-denunciar-mexico>, consulta: 06/06/2026.

Grupo Animal Político, “Liberan a Capitán, el primer perro que ganó un amparo para no ser sacrificado”, disponible en: <https://grupoanimal.mx/sociedad/liberan-a-capitan-el-primer-perro-que-gano-un-amparo-para-no-ser-sacrificado>, consulta: 11/06/2026.

Gómez Macfarland, Carla Angélica, *Ley General en Materia de Bienestar, Cuidado y Protección de los Animales: tema pendiente derivado de la reforma constitucional en la materia*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 12 de febrero de 2025, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/6432?show=full>, consulta: 11/09/2026.

Igualdad Animal México, “Por la primera Ley General de Protección Animal”, en Campaña “Leyes para los animales”, México, s. f., disponible en <https://igualdadanimal.mx/campana/leyes-para-los-animales/por-la-primera-ley-general-de-proteccion-animal/>, consulta: 07/05/2026.

Igualdad Animal México, “¿Cómo denunciar el maltrato y la crueldad animal en México? (Parte 1)”, disponible en: <https://igualdadanimal.mx/blog/como-denunciar-el-maltrato-y-la-crueldad-animal-en-mexico/>, consulta: 05/06/2026.

Igualdad Animal México, “¿Cómo denunciar un delito contra los animales?”, disponible en: <https://igualdadanimal.mx/blog/como-denunciar-maltrato-animal/>, consulta: 06/06/2026.

Milenio, “Jalisco suma 162 denuncias por maltrato animal entre 2021 y 2023”, 13 de diciembre de 2023, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/jalisco-suma-162-denuncias-maltrato-animal-2021-2023>, consulta: 27/05/2026.

Milenio, “Combatiendo el maltrato animal en México: denuncia y marco legal”, 18 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.milenio.com/estados/combatiendo-maltrato-animal-mexico-denuncia-marco-legal>, consulta: 06/06/2026.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Biodiversidad y naturaleza*, disponible en: <https://unsdg.un.org/es/un-entities/pnuma>, consulta: 15/06/2026.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), “Black Jaguar-White Tiger: a 2 años del rescate”, Gobierno de México, 4 de julio de 2024, disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/prensa/black-jaguar-white-tiger-a-2-anos-del-rescate>, consulta: 25/05/2026.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), “Haz tu denuncia ante la Profepa”, Gobierno de México, disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/articulos/haz-tu-denuncia-ante-la-profepa?idiom=es>, consulta: 06/06/2026.

UdeG TV, “Este año se han recibido 70 denuncias por maltrato animal”, 28 de mayo de 2025, disponible en: <https://udgtv.com/noticias/este-ano-se-han-recibido-70-denuncias-por-maltrato-animal/280515>, consulta: 25/05/2026.

Video publicado en Internet

FedMVZ, “Perito Veterinario | Congreso Veterinario Regional del Norte de México 2021”, YouTube, publicado el 29 de septiembre de 2021, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=hMRDJ5WYH0Q>, consulta: 07/06/2026.