Ciudad de México, a 22 de octubre de 2019

PAOT-05-300/100- 150 -2019

DIP. ISABELA ROSALES HERRERA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA

P R E S E N T E

Me refiero al oficio **MDSRPA/CSP/0563/2019**, de fecha tres de julio y notificado a esta Entidad el veintiuno de agosto del año en curso, por medio del cual el Pleno del Congreso de la Ciudad de México hace de conocimiento el Punto de Acuerdo aprobado en los términos siguientes:

> *"**Primero.-** Se exhorta respetuosamente a las titulares de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, para que de manera coordinada hagan uso de sus facultades de vigilancia a fin de verificar que los animales en los zoológicos de la Ciudad de México son tratados de manera digna, gozan de buena salud, y tienen garantizada una buena alimentación, acorde con lo dispuesto por la Constitución Política de la Ciudad de México."*

Al respecto, por este conducto me permito exponerle las siguientes consideraciones obtenidas a partir del análisis realizado por esta autoridad ambiental sobre el asunto que nos ocupa.

I. La Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México (en adelante LPACM), tiene por objeto proteger a los animales, garantizar su bienestar, brindarles atención, buen trato, manutención, alojamiento, desarrollo natural, salud y evitarles el maltrato, la crueldad, el sufrimiento, la zoofilia y la deformación de sus características físicas, así como asegurar la sanidad animal, la salud pública y las cinco libertades del animal.

Esta ley no excluye algún tipo de animal por resultar exhaustiva la clasificación de los que son objeto de tutela y protección, destacando para efectos del Punto de Acuerdo los animales para exhibición y silvestres.

> *"**Artículo 2.** Son objeto de tutela y protección de esta Ley los animales, que no constituyan plaga, que se encuentren de forma permanente o transitoria dentro del territorio del Distrito Federal en los cuales se incluyen:*
>
> ***I.** Domésticos*
>
> *(...)*
>
> ***VIII. Para exhibición;***
>
> *(...)*
>
> ***XV. Silvestres"***

CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
COORDINACIÓN DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
FOLIO: 00009182
FECHA: 23/10/19
HORA: 10:25 hrs
RECIBIÓ:

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

Conforme al catálogo de conceptos de la LPACM, los animales en exhibición comprenden los que por sus condiciones de cautiverio se encuentran en zoológicos; sin embargo aunque son tutelados por la ley, son ambiguos los preceptos[1] que hacen uso de este concepto y limitados los parámetros para determinar las condiciones en que debe realizarse esta actividad.

> *"**Artículo 4.** (…)*
>
> *VI BIS. **Animal en Exhibición**. Todos aquellos que se encuentran en cautiverio en zoológicos y espacios similares de propiedad pública o privada; (Adición publicada en GODF el 28 de noviembre de 2008)*
>
> *(…)*
>
> *XIII. **Animal Silvestre**: Especies no domésticas sujetas a procesos evolutivos y que se desarrollan ya sea en su hábitat, o poblaciones e individuos de éstas que se encuentran bajo el control del ser humano;"*

Por ejemplo, el artículo 36 de la LPACM solo establece que la exhibición se debe realizar observando el bienestar animal, este último definido en el mismo instrumento como: *el estado en que el animal tiene satisfechas sus necesidades de salud, de comportamiento y fisiológicas frente a cambios en su ambiente, generalmente impuestos por el ser humano;* si bien este concepto guarda estrecha relación con las cinco libertades del animal,[2] las cuales son parte del objeto de la ley, se advierte la dificultad práctica que representa trasladar estos elementos abstractos a la diversidad de especímenes que se encuentran en exhibición en los zoológicos de la Ciudad de México.

> ***"Artículo 36.** La exhibición de animales será realizada atendiendo a las necesidades básicas de **bienestar** de los animales, de acuerdo a las características propias de cada especie y cumpliendo las disposiciones de las autoridades correspondientes, a las normas oficiales mexicanas o, en su caso, a las normas ambientales." (Reforma publicada en GODF el 13 de octubre de 2006)*

Es así como el precepto en comento remite al cumplimiento de las disposiciones de las autoridades correspondientes, sin especificar a cuales se refiere, así como a las normas oficiales mexicanas o nomas ambientales. Sin embargo, la Ciudad de México no cuenta con una norma ambiental que establezca los parámetros y elementos de bienestar para animales de su competencia, por su parte a nivel federal solo existe la NOM-135-SEMARNAT-2004 ***"Para la regulación de la captura para investigación, transporte, exhibición, manejo y manutención de mamíferos marinos en cautiverio"***, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2004, sobra resaltar el limitado

[1] Consultar los artículos 2 fracción VIII; 3; 4 fracciones VI BIS y XLI; 19 fracción I; 28 bis fracción XI; 36 y 40 de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México.

[2] Las cinco libertades del animal, siendo estas: libre de hambre, sed y desnutrición, miedos y angustias, de incomodidades físicas o térmicas, de dolor, lesiones o enfermedades, y para expresar las pautas propias de comportamiento.

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

campo de aplicación de esta norma frente al amplio espectro de ejemplares que son exhibidos en los zoológicos de la Ciudad de México.

Es oportuno señalar que solo existe un instrumento con enfoque general a zoológicos, me refiero a la Norma Mexicana NMX-AA-165-SCFI-2014, "***Que establece los requisitos para la certificación con respecto al bienestar animal, conservación, investigación, educación y seguridad en los zoológicos***"[3]; sin embargo, este instrumento en términos del artículo 51-A de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, **es de aplicación voluntaria**.

II. Es importante señalar que la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el 26 de febrero de 2002, no establecía dentro de la clasificación de animales objeto de tutela y protección, **a los de exhibición**; sin embargo, en el artículo 36 ya hacia la remisión a las *normas oficiales mexicanas y a las normas zoológicas* para el Distrito Federal en lo que se refiere a esta actividad. En este orden cronológico, el Decreto de reforma y adición publicado el 13 de octubre de 2006 incorporó en el citado artículo 36 la noción de bienestar animal y, por su parte en el año 2008 se adiciono el concepto de animal en exhibición **sin que el contenido de este concepto esté vinculado de forma armónica con el texto íntegro de la ley.**

En este orden de ideas y conforme al catálogo de sanciones previsto en el artículo 65, fracción II inciso b) de la LPACM, le corresponde a las demarcaciones territoriales imponer las sanciones por el incumplimiento al artículo 36 que se refiere a la exhibición de animales. Hasta este punto expuesto, pareciera que las Alcaldías son la autoridad competente para sancionar lo cual no es así como se expondrá más adelante.

> *"**Artículo 65.** Las sanciones por las infracciones cometidas por la violación a las disposiciones de la presente Ley, se aplicarán conforme a lo siguiente:*
>
> *(...)*
>
> *II. Corresponde a las Demarcaciones Territoriales, a través de su respectiva Dirección General Jurídica y de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, observando el procedimiento regulado por el artículo 56 párrafo primero, de la presente Ley, imponer, sin perjuicio de las sanciones reguladas en otras Legislaciones, aplicables las sanciones siguientes:*
>
> *(...)*
>
> *b) Multa de 1 a 150 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, por violaciones a lo dispuesto por los artículos 25, fracciones III, VI, VII, XII, XIII y XV, 27, 27 Bis, 28 Bis, 28 Bis 1, 32, **36**, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 45 Bis, 54 y 55 de la presente Ley."*

[3] Para mayor referencia consultar el Catalogo de Normas Mexicanas en el sitio: http://www.economia-nmx.gob.mx/normasmx/index.nmx, así como la DECLARATORIA de vigencia de las normas mexicanas NMX-AA-165-SCFI-2014, NMX-AA-170-SCFI-2014 y NMX-AA-171-SCFI-2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 2014.

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

Este solo es un ejemplo de la ambigüedad en el uso del concepto exhibición en el texto íntegro de la ley en comento.

III. Como se hace referencia en el numeral **I** de este documento, la LPACM determina un exhaustivo listado de animales que serán objeto de tutela y protección, es así como el artículo 3 establece que con independencia de ese listado, le corresponde a las autoridades locales en auxilio de las federales, salvaguardar el interés de toda persona de exigir el cumplimiento del derecho que la Nación ejerce sobre los animales silvestres y su hábitat como parte de su patrimonio natural y cultural.

En términos generales, las autoridades locales competentes dentro de la defensa de los derechos de toda persona a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, deberán exigir el cumplimiento de las disposiciones jurídicas que garanticen el trato digno y respetuoso de los animales silvestres. **Sin embargo, este precepto exceptúa a los animales silvestres que se encuentren en cautiverio ya sea como mascota o como parte de una colección zoológica pública o privada.**

> *"**Artículo 3.** Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, corresponde a las autoridades del Distrito Federal, en auxilio de las federales, la salvaguarda del interés de toda persona de exigir el cumplimiento del derecho que la Nación ejerce sobre los animales silvestres y su hábitat como parte de su patrimonio natural y cultural, **salvo aquellos que se encuentren en cautiverio y cuyos dueños cuenten con documentos que amparen su procedencia legal, ya sea como mascota o como parte de una colección zoológica pública o privada y cumplan con las disposiciones de trato digno y respetuoso a los animales que esta Ley establece.***
>
> *(...)"*

Es así como el párrafo tercero del artículo 3 de la LPACM determina que la colaboración entre autoridades federales y locales se debe realizar mediante la celebración de convenios o acuerdos de coordinación, limitándose a los siguientes temas: comercio de animales silvestres, sus productos o subproductos; la posesión ilegal y; la exhibición ilegal de éstos.

> *"**Artículo 3.** (...)*
>
> *(...)*
>
> *Las autoridades del Distrito Federal deben auxiliar a las federales para aplicar las medidas necesarias para la regulación del comercio de animales silvestres, sus productos o subproductos, así como para evitar la posesión y exhibición ilegal de éstos, **mediante la celebración de convenios o acuerdos de coordinación, conforme a la ley en la materia.**"*

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

En este sentido, dentro de las autoridades locales se encuentra esta Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, que en términos de la LPACM tiene entre otras facultades la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley cuando los hechos ameriten su participación aun sin mediar denuncia interpuesta.

> "***Artículo 11.*** *Son facultades de la Procuraduría:*
>
> ***I.*** *Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y demás ordenamientos que emanen de ella, derivadas de la presentación de denuncia ciudadana, y cuando los hechos ameriten su participación tratándose de alguna emergencia, aún sin mediar denuncia interpuesta y poner a disposición de las autoridades competentes a quién infrinja las disposiciones de la presente Ley.*
>
> *(…)"*

Por su parte, el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), señala que le corresponde a esta Entidad en materia de protección, defensa y bienestar de los animales conocer de actos, hechos u omisiones que pudieran constituir un incumplimiento a la Ley en la materia.

Sin embargo, estos artículos deben interpretarse de forma armónica y observando la distribución de competencias en materia de vida silvestre, así como la regulación de los zoológicos conforme a la legislación general en la materia.

IV. Expuesto lo anterior, el artículo 78 de la **Ley General de Vida Silvestre** determina que los predios e instalaciones que manejen vida silvestre en forma confinada, como zoológicos, sólo podrán operar si cuentan con **planes de manejo** autorizados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), además de contar con el registro y actualización anual de datos ante la autoridad correspondiente de conformidad con lo establecido en el reglamento.

> *"**Artículo 78.** (…)*
>
> *Los predios e instalaciones que manejen vida silvestre en forma confinada, como zoológicos, espectáculos públicos y colecciones privadas, sólo podrán operar si cuentan con planes de manejo autorizados por la Secretaría, y además deberán registrarse y actualizar sus datos anualmente ante la autoridad correspondiente, en el padrón que para tal efecto se lleve, de conformidad con lo establecido en el reglamento."*

Por su parte, el artículo 26 del **Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre** determina que para efectuar el registro señalado en el artículo 78 de la Ley General, los zoológicos se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 131 y 131 Bis del mismo Reglamento.

Estos artículos determinan puntualmente lo siguiente:

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

- La SEMARNAT integrará un padrón en el cual registrará los predios o instalaciones que manejan vida silvestre en forma confinada, fuera de su hábitat natural como zoológicos.

  A dicha solicitud se anexará:

  -La documentación que ampare la legal procedencia de los ejemplares, y

  -El plan de manejo y el inventario de ejemplares de especies silvestres que se manejen.

- Las personas físicas o morales que queden registradas en el padrón deberán presentar anualmente la información actualizada e integrada al plan de manejo respectivo.

El artículo 23 fracción IV del citado Reglamento contempla en la integración del Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (SUMA) a los predios de las entidades federativas en los que se realicen actividades de conservación, como lo son los zoológicos.

> *"**Artículo 23.** El SUMA, de acuerdo a lo establecido en la Ley y en el presente Reglamento, estará integrado por: (...)*
>
> ***IV.** Los predios propiedad de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios sobre los que se realicen actividades de conservación o aprovechamiento sustentable."*

Por lo tanto, la SEMARNAT es la autoridad ante la cual se realizan trámites de registro y gestión vinculados con ejemplares de vida silvestre en cautiverio, mientras que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) realiza actos de investigación por la recepción de denuncias, visitas de inspección, imposición de medidas de seguridad y sanciones administrativas.

V. Dentro de la distribución de competencias que realiza la **Ley General de Vida Silvestre**, el único instrumento de control con el que faculta a las entidades federativas, es la emisión de recomendaciones a las autoridades competentes, que como ya se señaló son la SEMARNAT y la PROFEPA, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación en materia de conservación y aprovechamiento sustentable.

> *"**Artículo 10.** Corresponde a las **entidades federativas**, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables, ejercer las siguientes facultades: (...)*
>
> ***XI.** La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia de vida silvestre, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación en materia de conservación y aprovechamiento sustentable."*

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

Por su parte, la referida ley **contempla en el artículo 11 la coordinación entre la federación y las entidades federativas mediante convenio o acuerdo**, el cual deberá observar las bases previstas en el artículo 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

> **Ley General de Vida Silvestre**
>
> *"**Artículo 11.** La Federación, por conducto de la Secretaría, **podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, asuman las siguientes facultades**, en el ámbito de su jurisdicción territorial:*
>
> ***I. Autorizar, registrar y supervisar técnicamente el establecimiento de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre;***
>
> *(…)*
>
> ***V. Promover y aplicar las medidas relativas al trato digno y respetuoso de la fauna silvestre;***
>
> *(…)*
>
> ***VII. Llevar a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y de las normas que de ella se deriven, así como imponer las medidas de seguridad y las sanciones administrativas establecidas en la propia Ley;***
>
> *(…)*
>
> ***IX. Otorgar, suspender, modificar y revocar las autorizaciones, certificaciones, registros y demás actos administrativos vinculados al aprovechamiento y liberación de ejemplares de las especies y poblaciones silvestres, al ejercicio de la caza deportiva y para la prestación de servicios de este tipo de aprovechamiento, así como para la colecta científica, de conformidad con las normas y demás disposiciones legales aplicables, o***
>
> *(…)*
>
> ***Artículo 12.** La celebración de los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a las bases previstas en el artículo 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente."*

Es de resaltar que para llevar a cabo la inspección y vigilancia, la imposición de medidas de seguridad y las sanciones administrativas, se deberá suscribir un convenio o acuerdo de coordinación en los términos antes expuestos, tomando en cuenta que lo que se busca es que las autoridades locales realicen las actividades que en principio recaen en las autoridades federales.

Ahora bien, no debe perderse de vista que los convenios o acuerdos se encuentran sujetos a las bases establecidas en la LGEEPA, que entre otras establece que la entidad federativa deberá contar con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumiría y que para tales efectos requiera la autoridad federal, para puntual referencia se transcribe el precepto referido.

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

*"**ARTÍCULO 12.-** Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán sujetarse a las siguientes bases:*

***I.** Se celebrarán a petición de una **Entidad Federativa**, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumiría y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría.*

(...)

Por lo antes expuesto, le externo que esta Procuraduría Ambiental no tiene la facultad expresa para vigilar y verificar en forma autónoma las condiciones en que se encuentran los animales en los zoológicos de la Ciudad de México, siendo en todo caso, a petición de la Entidad Federativa y mediante la firma de un convenio de colaboración en términos de la legislación marco referida.

Finalmente le informo, que no obstante lo señalado con anterioridad esta Procuraduría mediante oficio **PAOT-05-300/500-1044-2019** de fecha 25 de septiembre del año en curso, dirigido al Lic. Francisco David Cortes del Olmo, Director General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, comunicó la disposición de esta Entidad para coordinarse con la PROFEPA con el propósito de dar atención al exhorto parlamentario o en su caso, se proporcionara información con que contara a efecto de responder concretamente el punto de acuerdo, solicitud que fue respondida mediante oficio PFPA/5.3/2C.28.5.1/08485, a través del cual comunica lo siguiente:

"(...)

Al respecto, me permito indicar que en junio 2015, esta Procuraduría implemento el Programa Nacional de Inspección a Zoológicos, el cual tiene como objetivo principal verificar mediante actos de inspección el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente relativa al funcionamiento de los zoológicos registrados ante la SEMARNAT.

A través de este Programa, se inspeccionaron 95 zoológicos en los que se contemplan los ubicados en la Ciudad de México: Zoológico de Chapultepec Alfonso I. Herrera, Zoológico de San Juan de Aragón, Zoológico los Coyotes, Venaderio de las Niñas y los Niños de Tláhuac y Mariposario.

En cada visita de inspección se verificó con énfasis que los ejemplares de fauna silvestre en confinamiento no fueran sometidos a albergues adversos a los normales, con sobrepoblación, hacinamiento, aislamiento, restricción física, falta de sustrato, dietas inadecuadas, malos manejos o manipulación, factores que afectan tanto psicológicamente como físicamente a los ejemplares sometidos bajo estas condiciones de cautiverio, provocando un grave deterioro físico de tipo crónico o agudo, resultando la

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

muerte del ejemplar o con daños permanentes e irreversibles, así también se verifico el estado físico que guardan los ejemplares, el trato digno que reciben, atendiendo su alimentación, historial clínico (si es que padecen alguna enfermedad o lesión), instalaciones, valoración de comportamiento, así como el manejo físico y métodos de contención.

(…)

Cabe mencionar que en el año (sic) 2016, 2018 y 2019 se realizaron 5 visitas al Zoológico de San Juan de Aragón, dando atención a diversas denuncias ciudadanas, con el objetivo de verificar ***el estado físico y el trato digno*** *de los ejemplares de vida silvestre, consistentes en un tigre de bengala, un elefante africano, un antílope Eland y una cebra de Grant, durante las cuales se constató que se encontraban en buen estado físico y los animales que padecían alguna infección, ya se encontraban recibiendo un tratamiento médico adecuado.*

Por lo anterior, se informa que este Órgano Desconcentrado, por el momento no tiene previsto realizar visitas de inspección nuevamente, ya que, como se ha planteado, recientemente se han atendido las denuncias ante dicha problemática.

(…)"

El resaltado es nuestro

No omito expresarle, que en caso de requerir alguna otra información relacionada con el asunto que nos ocupa, esta Entidad se encuentra en la mejor disposición de brindarla.

Sin otro particular, le reitero la seguridad de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
LA PROCURADORA

LIC. MARIANA BOY TAMBORRELL

MAEL/JARC/IMAH/EEGN

Medellín 202, piso 3, Colonia Roma Sur
Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000