



RESOLUCIÓN

La Subprocuraduría de Protección Ambiental de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, habiendo analizado los elementos contenidos en el expediente número PAOT-2003/CAJRD-336/SPA-171, relacionados con la denuncia presentada ante este organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 5° fracciones I, III y V, 6° fracción III, 19, 25 y 27 fracción III de la Ley Orgánica de esta Procuraduría y 5° fracción III, 11 fracciones I, II, XI y XXI, y 36 de su Reglamento, emite la presente Resolución, considerando los siguientes:

I. ANTECEDENTES

A.- En fecha veintiséis de septiembre del año en curso, el ciudadano Horacio Ricardo IV Tortolero y Serrano ingresó ante esta Procuraduría escrito mediante el cual denuncia y ratifica posibles violaciones a diversas disposiciones de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal por parte, tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de las titulares de las Secretarías de Salud y Medio Ambiente también del Distrito Federal, por el hecho de que no han sido expedidos en los plazos establecidos en los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley en comento, el Reglamento y las Normas Zoológicas respectivas.

Lo hechos denunciados se concretan a las siguientes afirmaciones del denunciante:

- *“Con fecha 26 de febrero del año 2002, se publicó dentro de la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, misma que entró en vigor al día siguiente”.*
- *“Dentro de dicha Ley, fueron encomendados tanto el Jefe de Gobierno como las Secretarías del Medio Ambiente y de Salud del Distrito Federal, a emitir el Reglamento de la Ley de Protección a los Animales al igual que las Normas Zoológicas correspondientes”...(SIC)*
- *“Para tal efecto dentro de los artículos 4 y 5 transitorios de la Ley de Protección a los Animales, se otorgó un plazo al Jefe de Gobierno de esta Ciudad a efecto de que emitiera tanto el Reglamento respectivo como las normas Zoológicas antes mencionadas, sin embargo a la presente fecha, no obstante de haber transcurrido en exceso dicho plazo, no se han emitido tales disposiciones normativas”. (SIC)*

El original del escrito de denuncia y su ratificación se encuentran visibles de la foja 1 a la 6 del expediente en el que se actúa.

B.- Con fundamento en el artículo 13 fracciones I y II del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, con fecha veintinueve de septiembre del año en curso, visible a foja 7 del expediente en el que se actúa, mediante oficio número PAOT/CAJRD/500/762/2003 de fecha 26 del mismo mes y año, el titular de la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias turnó a esta Subprocuraduría de Protección Ambiental el escrito de denuncia para que, en su caso, se pronunciara sobre la admisión correspondiente, por versar sobre materias que son propias de su competencia.

C.- Con fundamento en los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, mediante Acuerdo PAOT/200/DESSRA/1782/2003 de fecha seis de octubre de dos mil tres, fue admitida la denuncia y registrada bajo el expediente número PAOT-2003/CAJRD-336/SPA-171; documento que fue notificado al denunciante, ciudadano Horacio Ricardo IV Tortolero y Serrano, el día



veinticuatro de octubre de dos mil tres mediante oficio PAOT/200/DESSRA/1783/2003 de fecha 6 de octubre del 2003, documentos que se encuentran visibles en las fojas 8 y 9 respectivamente del expediente en el que se actúa.

D.- Con fundamento en los artículos 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; 11 fracción III y 26 de su Reglamento, mediante oficio número PAOT/200/DESSRA/1830/2003 de fecha trece de octubre de dos mil tres, visible a foja 10 del expediente en el que se actúa, esta Subprocuraduría de Protección Ambiental solicitó a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, información que permitiera determinar el estado que guarda la elaboración de los proyectos o ante proyectos tanto del Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, como de las Normas Zoológicas respectivas.

Con fecha veintidós de octubre del año en curso, en respuesta al oficio PAOT/200/DESSRA/1830/2003, se recibió el similar número DJ/794/03 con 2 anexos, suscrito por la Directora Jurídica de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, mediante el cual informó que de acuerdo al oficio DGPCS/912/03 de fecha 17 de octubre del año en curso suscrito por el Director General de Planeación y Coordinación Sectorial de esa Secretaría, hasta el momento no se tiene conocimiento de convocatoria alguna por parte de la Secretaría del Medio Ambiente para la integración de los proyectos en comento.

El oficio DJ/794/03 y sus 2 anexos se encuentran visibles en las fojas 13 a 16 del expediente en el que se actúa.

E.- Con fundamento en los artículos 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; 11 fracción III y 26 de su Reglamento, mediante oficio número PAOT/200/DESSRA/1831/2003 de fecha trece de octubre de dos mil tres, visible en la foja 11 del expediente en el que se actúa, esta Subprocuraduría de Protección Ambiental solicitó a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, información que permitiera determinar el estado que guarda la elaboración o revisión de los proyectos o ante proyectos tanto del Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, como de las Normas Zoológicas respectivas.

Con fecha diez de noviembre del año en curso, en respuesta al oficio PAOT/200/DESSRA/1831/2003, visible a foja 17 del expediente en el que se actúa, se recibió el similar número DGJEL/DLTI/5220/2003, suscrito por la Directora General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, mediante el cual informó que *“ni la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, ni esa Dirección General tienen en estudio o análisis proyectos referentes al Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.”*

F.- Con fundamento en los artículos 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; 11 fracción III y 26 de su Reglamento, mediante oficio número PAOT/200/DESSRA/1832/2003 de fecha trece de octubre de dos mil tres, visible a foja 12 del expediente en el que se actúa, esta Subprocuraduría de Protección Ambiental solicitó al Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, información que permitiera determinar el estado que guarda la elaboración del proyecto o ante proyecto tanto del Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, como de las Normas Zoológicas respectivas.

G.- Con fecha 12 de noviembre del año 2003 mediante oficio PAOT/200/DESSRA/2111/2003, visible a foja 18 del expediente en el que se actúa, se reiteró al Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal la solicitud de información realizada mediante oficio PAOT/200/DESSRA/1832/2003.



H. Con fecha nueve de enero del año en curso, en respuesta a los oficios PAOT/200/DESSRA/1832/2003 y PAOT/200/DESSRA/2111/2003, visible a foja 32 del expediente en el que se actúa, se recibió el similar número SMA/DJ/002/2004, suscrito por el Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, mediante el cual informó, entre otros, que *“no existe proyecto o anteproyecto de reglamento para la Ley de Protección a los Animales, básicamente en razón de que la propia Ley contiene, a nuestro parecer, diversas inconsistencias y antes de pretender proyectar un reglamento es necesario realizar reformas a la Ley que la hagan de aplicación viable”*.

Asimismo, en cuanto a las pretendidas razones de incumplimiento expresadas en el cuerpo de la denuncia hace una serie de consideraciones legales en las que señala que *“resulta incorrecto por parte del denunciante referir que la Asamblea le otorgó un plazo al jefe de Gobierno para expedir un reglamento y lo propio sucede con las normas zoológicas, pues dentro del sistema republicano de división de poderes no es dable que el Legislativo limite o restrinja la potestad del poder Ejecutivo para emitir reglamento en cuanto a los plazos. Señalando que “Lo anterior resulta así, si consideramos que, por una parte, la facultad reglamentaria deriva del artículo 122 Constitucional y, por otra parte, la constitución no consigna expresamente la facultad del poder Legislativo para restringir o limitar dicha facultad en términos de los tiempos de su ejercicio”*.

Por último, la Dirección Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente después de señalar que dichas disposiciones no son legalmente vinculantes y carecen de sanción, concluye que *“si las limitaciones de tiempo para expedir un reglamento fuesen disposiciones imperativas, también tendríamos que aceptar la absurda consecuencia de que los reglamentos expedidos fuera de dichos plazos serían ilegales..., situación inaceptable en este caso y en el de otras leyes”*.

Se anexaron al referido informe, copia simple de los siguientes oficios:

- Of/DGZCM/591/02 de fecha 5 de septiembre del 2002, con el cual el Director General de Zoológicos de la Ciudad de México, remite a la Titular de la Secretaría del Medio Ambiente dos versiones de la propuesta de la modificación a la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.
- CJSL/0561/2003, de fecha 24 de febrero de 2003, con el cual la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, envía copia de la propuesta de Decreto que Reforma Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, a la C. Titular de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.
- CJSL/0562/2003, de fecha 24 de febrero de 2003, con el cual la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, envía copia de la propuesta de Decreto que Reforma Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, al C. Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- CJSL/0563/2003, de fecha 24 de febrero de 2003, con el cual la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, envía copia de la propuesta de Decreto que Reforma Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, al C. Secretario de Gobierno del Distrito Federal.
- Of/DGZCM/085/03, de fecha 6 de febrero de 2003, con el cual el Director General de Zoológicos de la Ciudad de México, remite a la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, la Exposición de Motivos de las Modificaciones a la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.
- CJSL/3488/2002, de fecha 29 de noviembre de 2002, con el cual la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, solicita a la Titular de la Secretaría del Medio Ambiente designe un representante que asista a la reunión de trabajo en la que se integrará el Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona, Diversas Disposiciones a la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.



II. SITUACIÓN JURÍDICA GENERAL

Son aplicables al caso las siguientes disposiciones jurídicas:

1) **De la Ley Ambiental del Distrito Federal:**

El artículo 6° que establece, que son autoridades en materia ambiental:

“IV. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.”

Artículo 9°, fracción XLVII que dispone: *“Corresponde a la Secretaría, ... las siguientes atribuciones.*

XLVII. Las demás que le confiere esta y otras Leyes, así como las que se deriven de los instrumentos de coordinación celebrados y que se celebren”.

2) **De la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal**

El artículo 4° fracción XIII establece: *“Para los efectos de esta Ley, ...se entenderá por:*

...

XIII. Autoridad competente: La autoridad Federal o del Distrito Federal que conforme a las leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos aplicables les atribuyen facultades expresas que deben cumplir”.

Por su parte el artículo 7° dispone: *“Las autoridades a las que esta Ley hace referencia quedan obligadas a vigilar y exigir el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley, en el marco de sus respectivas competencias”.*

Las fracciones I y II del Artículo 8° establecen: *“Corresponde a la o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el marco de sus respectivas competencias, el ejercicio de las siguientes facultades:*

- I. Expedir las normas zoológicas para el Distrito Federal en las materias que esta Ley establece;*
- II. Expedir los ordenamientos y demás disposiciones necesarias para el cumplimiento de la presente Ley;”*

A su vez el artículo 9 fracción VI señala: *“Corresponde a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:*

...

VI. Proponer a la o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en coordinación con la Secretaría de Salud, el reglamento y las normas zoológicas de la presente Ley;”

Por su parte, el artículo 10 fracción V establece: *“Corresponde a la Secretaría de Salud el ejercicio de las siguientes facultades:*

...

V. Las demás que esta ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables le confieran.

Las fracciones I y III del Artículo 11 establecen: *Son facultades de la Procuraduría:*

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y demás ordenamientos que emanen de ella, ...;*

Por su parte el artículo 19 establece: *“La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Salud, emitirá en el ámbito de su competencia las normas zoológicas para el Distrito Federal, como criterios generales de carácter obligatorio, las cuales tendrán por objeto establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles en el desarrollo de una actividad humana para:*



...

El primer párrafo del Artículo 58 establece:

“Corresponde a la Secretaría, la Secretaría de Salud, la Procuraduría y las Delegaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercer las funciones de vigilancia y supervisión para lograr el cumplimiento de la presente Ley”.

3) De la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Artículo 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde...

IV.- Formular y revisar en su caso los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos de naturaleza similar, con la finalidad de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Jefe de Gobierno;

...

4) Del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Artículo 114.- Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos:

I. Formular y revisar los anteproyectos de iniciativa de leyes y decretos que el Jefe de Gobierno presente a la Asamblea Legislativa, con excepción de los de materia fiscal;

II. Formular y revisar reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, circulares y demás ordenamientos jurídicos que sean competencia de la Administración Pública, para someterlos a la consideración y en su caso, firma del Jefe de Gobierno, con excepción de los de materia fiscal;

III. OBSERVACIONES Y RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

Del estudio del escrito de denuncia presentado por el ciudadano Horacio Ricardo IV Tortolero y Serrano ante este Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los hechos acreditados en el expediente y las diversas disposiciones legales que se han citado en el apartado II de la presente Resolución, son de considerarse las siguientes observaciones y razonamientos jurídicos:

1. Sobre la competencia de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal:

Este Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal está facultado para recibir, atender y resolver las denuncias ciudadanas que le sean presentadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 4º fracción XIII, 7º, 11 fracciones I y III, 56 primer párrafo, 58 y 62 de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.

Es decir, esta Procuraduría es competente para pronunciarse sobre los hechos motivo de la denuncia referida en el inciso A del apartado de Antecedentes de la presente Resolución toda vez que se trata de supuestos previstos en la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.

Por ello se considera oportuno hacer del conocimiento del ciudadano Horacio Ricardo IV Tortolero y Serrano, que esta Entidad recibió, atendió y resuelve la denuncia presentada a través de su escrito de fecha 25 de septiembre del año 2003, toda vez que los hechos denunciados consistentes en la omisión en la expedición del Reglamento y de las Normas Zoológicas, son supuestos fácticos establecidos previamente en ley.



2. Posibles incumplimientos a la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.

El denunciante en su escrito de denuncia presentado ante esta Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial manifiesta que tanto el Jefe de Gobierno como las titulares de la Secretaría de Salud y de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, cometen una violación a diversas disposiciones de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, en virtud de que tienen “encomendado” emitir el Reglamento de dicha Ley al igual que las Normas Zoológicas lo cual no se ha cumplido, no obstante haber pasado en exceso el plazo fijado en las disposiciones transitorias para tales efectos.

Al respecto, esta Subprocuraduría considera que para estar en aptitud de determinar la existencia o no de las presuntas violaciones a la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal que aduce el denunciante en el escrito referido en el inciso A del apartado de Hechos de la presente Resolución, es necesario precisar las facultades y obligaciones de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y de las Secretarías de Salud y Medio Ambiente, mediante el análisis de la propia distribución de competencias que contiene tanto la citada Ley, como el resto de disposiciones jurídicas que rigen los actos de la administración pública centralizada, a la que pertenecen, pues, como tales, se encuentran inmersos en el sistema jurídico mexicano en su integridad, por lo que no basta analizar de manera aislada sólo una de estas disposiciones jurídicas, como lo es la Ley de Protección a los Animales, para resolver el asunto que nos ocupa.

2.1. Respeto a la competencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para expedir el Reglamento de la Ley de Protección a los Animales y las Normas Zoológicas.

De conformidad con las fracciones I y II del artículo 8º del capítulo relativo a “Competencia” de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, la autoridad facultada para expedir tanto las Normas Zoológicas a que hace referencia el cuerpo normativo de la misma, como los ordenamientos necesarios para el cumplimiento de esta ley, dentro de los que se encuentra el Reglamento de la misma, es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual es congruente con el resto del sistema jurídico que confiere al Jefe de Gobierno, entre otras facultades, la de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

Por su parte, el artículo 9º de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, confiere a la Secretaría de Salud y a la del Medio Ambiente, la facultad de proponer al Jefe de Gobierno los proyectos de Reglamento de esa Ley y las Normas Zoológicas a las que se refiere la misma en su Capítulo V, artículo 19, lo cual también es congruente con el artículo 16 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Respecto a la expedición de estas disposiciones formalmente administrativas a las que se ha hecho referencia en los dos párrafos anteriores, las disposiciones transitorias de la misma Ley de Protección a los Animales, en particular los artículos Cuarto y Quinto Transitorios, establecen el plazo en que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá expedirlas, en un afán de hacer efectiva la aplicación de la Ley.

Sin embargo, dichas disposiciones resultan imprecisas y hasta contradictorias pues mientras el artículo cuarto transitorio señala que el Jefe de Gobierno expedirá las normas (dentro de las que se encuentran las normas zoológicas) y reglamentos correspondientes dentro de los 120 días hábiles posteriores a la entrada en vigor de esa Ley, el artículo quinto transitorio, por su lado, establece que el Jefe de Gobierno expedirá las Normas Zoológicas a las que esa Ley hace referencia dentro de los 180 días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, es de hacer notar que esta última disposición ya no hace referencia a la Ley sino al decreto promulgatorio de la misma para determinar el cómputo del plazo que se tiene para expedir dichos ordenamientos,



además de que para la expedición del Reglamento se habla de días hábiles, mientras que para la expedición de las normas se cuentan los días naturales.

Lo anterior es relevante, pues si se hace el cómputo previsto en ambos preceptos, considerando que la Ley de Protección a los Animales se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de febrero de 2002, entrando en vigor al día siguiente, conforme a esa disposición debía haberse expedido el Reglamento de la misma a más tardar el día 16 de agosto, mientras que las Normas Zoológicas, cuyo procedimiento de elaboración debe quedar definido en el Reglamento de la Ley conforme al artículo 19 de la misma, debían haberse expedido a más tardar el día 26 de agosto, con lo cual, de haberse expedido ambos ordenamientos en las fechas límite, prácticamente se hubiera dejado una semana, para que la Secretaría de Salud y la Secretaría de Medio Ambiente se coordinaran y elaboraran dichas normas, lo cual es, por obvias razones, de muy difícil realización, atendiendo a la complejidad del objeto sobre el cual versan dichas normas zoológicas.

Una vez computado el término en que las disposiciones transitorias, respecto de las cuales cabe mencionar que, como tales forman parte de la Ley, pretendían que quedaran expedidos tanto el Reglamento como las Normas Zoológicas, es necesario reparar en lo manifestado por el Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal en su oficio SMA/DJ/002/2004, en el sentido de que no es posible que el Poder Legislativo limite o restrinja la potestad del Poder Ejecutivo para emitir los reglamentos en cuanto a los plazos; por lo que resulta indispensable para esta Subprocuraduría analizar la naturaleza jurídica de ambos ordenamientos, pues de ello depende la posibilidad de que el Poder Legislativo, a través de una ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pueda obligar al Jefe de Gobierno, titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, a hacer uso de las facultades conferidas no sólo en esa Ley sino incluso en el artículo 122 base segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reproducida textualmente en el artículo 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este orden de ideas, se define, jurídicamente, al reglamento como el instrumento por medio del cual el titular del órgano ejecutivo, crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, para desarrollar y detallar una ley formal y materialmente emanada del órgano legislativo, para su mejor aplicación. Si atendemos al órgano que conforme a la Constitución tiene la facultad reglamentaria para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, llegamos a la conclusión de que se trata de un acto formalmente administrativo, por emanar del órgano Ejecutivo.

Al respecto, cabe mencionar que tanto el artículo 122 base segunda, fracción II inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el artículo 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, confieren la facultad reglamentaria, de manera exclusiva y excluyente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ambos preceptos, que incluso tienen un origen y explicación histórica que data de las Constituciones anteriores a la vigente, fortalecen el hecho de que en nuestro sistema jurídico, la potestad reglamentaria sea propia y originaria del titular del Órgano Ejecutivo, pues no se trata de una delegación de la facultad legislativa en el poder Ejecutivo, pues la función preponderante de los Reglamentos es detallar la Ley que reglamentan, dentro de los límites y alcances de la misma, sin que por medio de éste se innove el sistema jurídico, pues esa función le corresponde propiamente a la ley, al definir su objeto.

En este sentido, al no tratarse de una delegación de facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, sino el ejercicio de una facultad propia y jurídicamente diferente, incluso por imperativo constitucional y estatutario, el hecho de que diversas leyes actuales exhorten al Ejecutivo a expedir un reglamento de la misma, de ninguna manera lo obliga a ejercitar dicha facultad, convirtiéndose en lo que doctrinalmente se conoce como una "obligación imperfecta",



toda vez que el Titular del órgano Ejecutivo puede ejercer libremente su facultad reglamentaria, que como tal es potestativa a efecto de aclarar o detallar una Ley determinada, con el límite de no exceder su objeto.

A mayor abundamiento cabe acotar que también sería jurídicamente incorrecto sostener que, el hecho de que en diversas leyes se exhorte al Ejecutivo a expedir el Reglamento en cierto plazo, quiera decir que sólo en esos casos pueda ejercer esa facultad que le es conferida por mandato constitucional, norma fundamental que jurídicamente tiene una jerarquía superior al resto de las leyes, pues de lo contrario podría estarse en la hipótesis de una invasión de esferas competenciales, entre los distintos órganos de poder.

En este orden de ideas, si bien es cierto que los artículos cuarto y quinto transitorios señalan que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal expedirá en un plazo de 120 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la Ley, el Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal y en un plazo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor, las Normas Zoológicas a las que se refiere la misma, haciendo una lectura sistemática del resto de las disposiciones jurídicas que rigen la actuación de la administración pública, y por ende del Titular del Ejecutivo, se debe interpretar que dichas disposiciones no imponen propiamente una obligación al Jefe de Gobierno, pues jurídicamente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no podría exigir, vía expedición de una Ley, el cumplimiento de una facultad que no se encuentra dentro de la esfera Constitucional de su competencia, pues al estar la facultad reglamentaria conferida de manera exclusiva al Ejecutivo, por imperativo Constitucional, sólo puede interpretarse que se trata de exhortos o intenciones que formula la Asamblea Legislativa por medio de esta Ley al Jefe de Gobierno, sugiriéndole tiempos para que a la brevedad posible se detalle la misma para su mejor aplicación, pero no resultan legalmente vinculantes, como bien lo señala la Dirección Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente en su oficio SMA/DJ/002/2004.

En este sentido, dado que el artículo 122 Constitucional base segunda, fracción II inciso b y el artículo 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no imponen un plazo al Jefe de Gobierno para el ejercicio de esta facultad, no es posible que se condicione el ejercicio de la misma a un determinado plazo, que además ha quedado explicado que no estaba adecuadamente previsto, a efecto de que se pudieran elaborar con el detalle y cuidado que el tema amerita, las Normas Zoológicas cuyo objeto y elaboración coordinada por parte de las Secretarías de Salud y Medio Ambiente es de por sí complejo.

Respecto a la facultad que le confiere la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal a las Secretarías de Salud y Medio Ambiente, para presentar el proyecto de Reglamento y de Normas Zoológicas, esta Subprocuraduría considera que también se deben considerar las atribuciones dispuestas en estas materias para la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, pues dentro de la Administración Pública, ésta es la unidad administrativa encargada del despacho, entre otros, de la coordinación de asuntos jurídicos; así como de formular y revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos con la finalidad de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior conlleva a concluir que no sólo las dependencias señaladas en la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal pueden presentar y se ven involucradas en los proyectos de Reglamento y Normas ya que los mismos también pueden ser formulados por la misma Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

Durante la investigación de la denuncia que nos ocupa, esta Subprocuraduría ha constatado que, a la fecha de emisión de la presente Resolución no se ha expedido el Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal ni Norma Zoológica alguna, lo cual se ve corroborado por los informes rendidos por la Directora



Jurídica de la Secretaría de Salud, por la Directora General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y por el Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, en los que se informó que, al menos en esas Dependencias, no se han iniciado los trabajos para la elaboración de los proyectos de Reglamento y de Normas Zoológicas, que puedan ser propuestos y sometidos a consideración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal tal y como lo establece la Ley de Protección a los Animales en la fracción VI del artículo 9º, quedando por ende muchos aspectos de la Ley pendientes de detallar para su mejor aplicación.

No obstante lo anterior, también ha quedado acreditado con el informe remitido a esta Subprocuraduría por el Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente y los documentos que al mismo se anexan, que el hecho de que a la fecha no se haya expedido el Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, no responde a una omisión injustificada sino que más bien *“se debe a que la propia Ley contiene diversas inconsistencias y antes de pretender proyectar un reglamento, es necesario realizar reformas a la Ley que la hagan viable”*, respecto de lo cual se ha estado trabajando y se han realizado diversos proyectos de iniciativas de reformas, los cuales se han enviado a las diversas autoridades involucradas para su consideración, antes de ser presentadas a la Consejería Jurídica y al Jefe de Gobierno para su revisión y aprobación, como consta en los documentos que obran en el expediente.

En este sentido, el Jefe de Gobierno podrá considerar las propuestas que le presente la Secretaría del Medio Ambiente en coordinación con la Secretaría de Salud y en su caso, la que formule la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal para la elaboración detallada del Reglamento de esta Ley.

En consecuencia, la falta de Reglamento y, en su caso, de Normas Zoológicas, no pueden ser entendidas como inobservancias a disposiciones de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal por parte de las Secretarías de Salud y Medio Ambiente ni del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por las razones aducidas en este apartado.

Por otra parte, es importante destacar que el Capítulo V intitulado De Las Normas Zoológicas para el Distrito Federal, en el artículo 19 de la supracitada ley, el legislador establece que; *“la Secretaría (se refiere a la Secretaría del Medio Ambiente), en coordinación con la Secretaría de Salud, emitirá en el ámbito de su competencia las normas zoológicas para el Distrito Federal,...”*

Al respecto, al igual que se hizo con la expedición del Reglamento, se debe analizar e interpretar la competencia establecida en los artículos 8º y 9º de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, en los cuales queda de manifiesto que es competencia del Jefe de Gobierno expedir las Normas Zoológicas y los ordenamientos necesarios para el debido cumplimiento, mientras que las Secretarías del Medio Ambiente y de Salud, respecto de dichos elementos normativos tienen únicamente la competencia para proponer los proyectos de los mismos al Jefe de Gobierno, de lo anterior se colige que ambas dependencias no tienen ni están facultadas para expedir las Normas Zoológicas respectivas, y bien sólo tendrán la atribución de elaborarlas o emitir las conforme al procedimiento y lineamientos que fijen la Ley y el Reglamento.

2.2. Respetto a la elaboración o emisión de las Normas Zoológicas por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y de la Secretaría de Salud.

Debe considerarse que la propia Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal en el último párrafo de su artículo 19 dispone que: *“El procedimiento para la elaboración de las normas zoológicas para el Distrito Federal se definirá en el Reglamento de la presente Ley.”* Por ello al no existir Reglamento aún, no se encuentra debidamente instaurado el procedimiento que las Secretarías de Salud y de Medio Ambiente deberán utilizar para la



elaboración de las normas, pues en este caso en particular existe una remisión expresa al Reglamento para su detalle, y dichas dependencias, en atención al principio de legalidad, no podrían emitir dichas normas sin apearse al texto de la ley pues ello iría en detrimento de la seguridad jurídica e incluso podría verse afectada la esfera jurídica de los particulares.

Al respecto, esta Entidad considera que las Secretarías del Medio Ambiente y de Salud por ser las dependencias que cuentan con facultad para ello, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben atender lo establecido en la fracción VI del artículo 9º de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, y proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el proyecto de Reglamento que contenga los procedimientos a observarse en la elaboración de las Normas Zoológicas, a que hace referencia la supracitada Ley, lo anterior con el fin de coadyuvar a que se cumpla con la expedición de dicho ordenamiento legal, a la brevedad.

Por lo anteriormente expuesto y en virtud de que esta Subprocuraduría de Protección Ambiental es competente para resolver el procedimiento administrativo en el que se actúa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5º fracciones I y III, 6º fracción III, 19, 25 y 27 fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; y 5º fracción III, 11 fracciones I, II, VIII, XI y XXI y 36 del Reglamento de la misma se emite la siguiente:

IV. RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se insta a las Secretarías del Medio Ambiente y de Salud del Distrito Federal, a que participen en forma coordinada en los trabajos tendientes a elaborar el proyecto de Reglamento de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, el cual deberá contener el procedimiento para la elaboración de las Normas Zoológicas, o bien a continuar el análisis y detección de las inconsistencias que la propia ley contiene para que, en caso de considerarlo procedente, se someta a aprobación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal un proyecto de iniciativa de reformas de dicha Ley, el cual dadas sus atribuciones deberá ser previamente revisado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

SEGUNDO.- De acuerdo a las facultades establecidas para la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, se insta a dicha unidad administrativa a convocar a las Secretarías del Medio Ambiente y de Salud y conducir los trabajos a efecto de formular, en caso de que resulte procedente, los proyectos de Reglamento y de Normas Zoológicas, que deberán ser sometidos a consideración y firma del C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

TERCERO.- Notifíquese personalmente la presente Resolución al Director Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal; a la Directora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal; a la Directora General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal; así como al denunciante, ciudadano Horacio Ricardo IV Tortolero y Serrano.

CUARTO.- Téngase por concluida la investigación del expediente PAOT-2003/CAJRD-336/SPA-171.

Así lo resolvió y firma en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de enero del año dos mil cuatro, la Subprocuradora de Protección Ambiental, licenciada Ileana Villalobos Estrada.

C. c. p.- Lic. Enrique Provencio.- Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.- Presente.
Lic. Rolando Cañas Moreno.- Coordinador de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias.- Para su conocimiento y efectos.- Presente.

IVE/VAA/JGV*