

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 23
O R D I N A R I A
JUEVES 24 DE FEBRERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves veinticuatro de febrero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó posteriormente a la sesión.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número veintidós celebrada el martes veintidós de febrero de dos mil once.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves veinticuatro de febrero de dos mil once:

II.1. 91/2007

Controversia constitucional 91/2007 promovida por el Presidente de la República por conducto del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán, demandando la invalidez del decreto 223 por el que se expide la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, en los artículos 10, 31, 32, 36, 37, 45, 46, 78, 85, 86 y 107. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia constitucional respecto de los artículos 32 y el denominado “107” de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracciones X y XXXI, 6, 7, 8, 9, 10, 11, fracciones I, II y III, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 36, fracciones I, inciso b), II y III, inciso a), 37, 45, 46, 47, 49, 78, 85, fracciones I, II, III y V y 86 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del*

Sesión Pública Núm. 23

Jueves 24 de febrero de 2011

Estado de Michoacán de Ocampo, en los términos señalados con los considerandos del séptimo al décimo tercero de esta ejecutoria. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 3, fracción VII, 29, párrafo primero, 41 y 42 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado citado el nueve de octubre de dos mil siete, en los términos señalados en el considerando décimo cuarto de este fallo. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando décimo (páginas de la ciento treinta y ocho a la ciento cuarenta y siete), precisando que pasaría a ser el noveno, toda vez que en la sesión anterior se acordó suprimir el sexto. Manifestó que en este considerando se propone reconocer la validez de los artículos 45, 46 y 47 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, toda vez que la declaratoria por parte del Ejecutivo demandado respecto de las zonas de restauración de tierras ubicadas en la circunscripción territorial del Estado de Michoacán, a la cual se refieren los artículos 45, 46 y 47, tildados de inconstitucionales, de acuerdo a lo previsto en los preceptos 43 y 44 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado citado, se debe hacer en coordinación con

el Gobierno Federal, razón por la cual se considera que éstos no invaden la esfera de competencia de la Federación ni son contrarios a lo dispuesto en los artículos 78 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, dado que no excluyen al Gobierno Federal de la participación en la emisión de la declaratoria cuestionada, razones por las cuales no se violan los artículos 27, párrafos tercero y sexto, 73, fracción XXIX-G y 133 constitucional.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra de este considerando del proyecto ya que el artículo 78 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que al Ejecutivo Federal corresponde expedir las declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica, elaborando previamente los estudios que las justifiquen, aunado a que el artículo 127 de la Ley General de Desarrollo Sustentable prevé las reglas para los programas de restauración ecológica, por lo que lo previsto en el artículo 45 impugnado invade la facultad del Ejecutivo Federal, siendo distinto que los gobiernos locales colaboren con el gobierno federal en la materia, como se prevé en la fracción IV del referido artículo 78.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que en el mismo sentido de lo precisado por el señor Ministro Valls Hernández, atendiendo a lo previsto en el artículo 78 de la

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que prevé que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promover ante el Poder Ejecutivo Federal la expedición de declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica.

Precisó que la fracción IV del artículo 78 citado por el señor Ministro Valls Hernández señala que debe comprender los lineamientos para la elaboración y ejecución del programa de restauración ecológica correspondiente, así como la participación en dichas actividades de propietarios, poseedores, organizadores sociales, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas, en tanto que el diverso 127 y el artículo 5 de la Ley General en comento, también inciden en la competencia federal, recordando que este último prevé que la propiedad de los recursos forestales comprendidos en el territorio nacional corresponde, entre otros, a los Estados propietarios de los terrenos donde aquellos se ubiquen; de manera que únicamente la autoridad federal es la competente para que en el ámbito de distribución de competencias, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promueva ante el Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria para el establecimiento de zona de restauración.

Mencionó que al Ejecutivo Federal le corresponde expedir, en su caso, la señalada declaratoria que se debe

publicar en el Diario Oficial de la Federación e inscribir los registros públicos correspondientes, siendo que ésta debe comprender de manera total o parcial predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, incluyendo la relativa a los Estados, en la que se expresarán los lineamientos para la ejecución de los programas de restauración, así como la participación de los gobiernos locales.

En ese tenor, señaló que se trata de una facultad federal que no debe circunscribirse a los límites de un Estado de la República o zona de restauración forestal, ya que puede comprender límites o terrenos de dos o más entidades.

Por ende, contrario a lo considerado en el proyecto, el artículo 45 del precepto impugnado al señalar: “Las zonas de restauración requerirán declaratoria por parte del Ejecutivo en los términos señalados por la Ley Ecológica Estatal”, resulta contrario a los artículos 27, párrafos tercero y sexto; 73, fracción XXIX-G y 133 de la Constitución Federal, así como los diversos 78 Bis y 127 de la Ley General de Desarrollo Sustentable, agregando que el único que se debería invalidar desde este punto de vista es el señalado 45 y no los diversos 46 y 47 ya que de su lectura se advierte que en ellos se regula lo relativo al carácter preventivo y correctivo de los programas de las zonas de restauración, así como sus requisitos, lo que no afecta la competencia de la Federación de acuerdo con lo previsto a las fracciones IV

y XIX del artículo 13 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que otorgan competencia a las autoridades locales para la elaboración, coordinación y aplicación de los referidos programas en zonas que no sean competencia del Gobierno Federal, por lo que se manifestó en contra del proyecto respecto del artículo 45 impugnado.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que el eje para que los señores Ministros se manifiesten en contra del proyecto es el artículo 78-Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al cual dio lectura, de donde se desprende que es necesaria la participación de los sujetos más cercanos a las zonas que se estén volviendo desérticas o degenerando y que requieren su incorporación al programa de restauración, considerando que bajo un sistema funcional de estos programas se entiende que uno de los sujetos más adecuados para participar es el gobernador de un Estado, pues es quien debe conocer la problemática de las características de los territorios que gobierna, considerando que con una interpretación sistemática basta, pues el artículo 45 impugnado se refiere al Ejecutivo y todas las leyes locales hacen alusión a la coordinación, por lo que con una interpretación armónica se puede concluir que no se irrumpen atribuciones de la Federación, aun cuando podría estimarse, por este Pleno, inconstitucional el referido precepto.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó dudas sobre la invalidez del precepto impugnado, debiendo tomarse en cuenta que los preceptos controvertidos se refieren a lo ecológico y no a lo forestal, ante lo cual puede arribarse a conclusiones diversas. Estimó necesario referirse a lo previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, destacando lo previsto en sus numerales 45, 46 y 47, considerando que no se está ante un problema de bosques sino de tierras.

Recordó lo previsto en el artículo 4º de la propia Ley General, considerando que allí se da una acotación relevante, en tanto que el artículo 7º prevé que corresponde a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en la propia ley y en las leyes locales en la materia, la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación, estimando que a diferencia de lo referido sobre la Ley Forestal, en este caso no debe partirse del objeto bosques, sino de una diferenciación territorial, ya que si los bienes están bajo jurisdicción federal pueden establecerse las zonas de restauración respecto de éstos, lo que de igual manera sucede si se trata de bienes de competencia local.

Agregó que el título segundo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se refiere en su capítulo I a las áreas naturales protegidas y en su capítulo II a las zonas de restauración, fracciones de donde surge una diferencia importante, pues se habla de la biodiversidad de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración, con el fin de referirse a la manera en que la Federación respecto de los espacios territoriales en los que tiene jurisdicción puede establecerlas dependiendo de las atribuciones con que cuente en un territorio determinado, sin que ello implique que sólo ella puede establecer áreas naturales protegidas o zonas de restauración, pues ello también lo pueden realizar los Estados.

En ese tenor, consideró que los preceptos impugnados no son inválidos ya que no existe invasión específica a ningún tipo de atribución federal, solicitando al señor Ministro Aguirre Anguiano realizar el ajuste para desarrollar algunas ideas semejantes porque la relación no se genera a partir de la Ley Forestal sino de la Ley General, ante lo cual estaría a favor de la validez de los artículos 45, 46 y 47 impugnados, pero bajo las consideraciones anteriores.

La señora Ministra Luna Ramos expresó dudas sobre la invalidez de los citados artículos, estimando necesario profundizar en los argumentos que se dan, compartiendo lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz ya que si bien es cierto que la determinación de las zonas de restauración se

está estableciendo como facultad del Poder Ejecutivo Federal, lo cierto es que esto no implica que sean exclusivas, sino que dependen del tipo de bienes de que se trate, donde tendrá competencia el Ejecutivo local para poder determinar esas zonas, salvo que recaiga en una veda forestal, pues se estaría ante una facultad exclusiva de la Federación, consecuentemente se estaría ante una inexacta aplicación de la ley y no ante un problema de inconstitucionalidad.

Asimismo, dio lectura al artículo 45 impugnado que hace una remisión expresa a la Ley Ambiental al señalar que las zonas de restauración requerirán declaratoria por parte del Ejecutivo en los términos señalados en la Ley Ecológica estatal, para lo que es necesario acudir a lo previsto en el diverso 82 de la referida ley, porque no es necesario acudir a la ley federal de inmediato, ya que la ley ambiental prevé la coordinación con la ley federal.

Recordó que el citado artículo 82 de la Ley Ecológica de Michoacán señala: “La Secretaría propondrá al titular del Poder Ejecutivo del Estado o promoverá ante la Federación, según corresponda...”, de donde se desprende la referida coordinación, dependiendo del tipo de bien de que se trate, sin desconocer la facultad del Ejecutivo Federal, y reconociendo que el Ejecutivo local puede tener competencia en este sistema, pues la Ley Ecológica señala: “A la que corresponda la expedición de la declaratoria de

zona de restauración o de protección ambiental, según se trate”, lo que consideró fundamental en este tema e indicó que dentro de las leyes locales se hace referencia a las mismas situaciones que en la ley federal, por lo que se deben interpretar armónicamente.

Por ende, como el artículo 45 remite a la Ley de Equilibrio Ecológico, la cual prevé que cuando se trate de la competencia de bienes exclusivos de la Federación se hará la petición a la Secretaría como autoridad competente en materia federal, no implicará que en materia local el Ejecutivo no tenga esa posibilidad cuando se trate de los bienes que están bajo su jurisdicción.

Señaló que el artículo 83 de la Ley Ecológica indica “Una vez declarada la zona de restauración o de protección ambiental de que se trate, la Secretaría deberá formular y ejecutar en coordinación con las instancias competentes, aun cuando se emitió el programa y la declaratoria de restauración porque se trata de terrenos locales y tenga la facultad de hacerlo el Ejecutivo local”, señalando que incluso en esos casos, la propia ley prevé que su ejecución deberá hacerse en coordinación con las instancias competentes y los dueños y poseedores de los terrenos, los planes de restauración y protección procedentes para la recuperación del área, por lo que consideró que no se está ante un problema de constitucionalidad porque no se trata de una facultad exclusiva del gobierno federal, sino que es exclusiva

Sesión Pública Núm. 23

Jueves 24 de febrero de 2011

para el efecto de ciertas tierras que están bajo su jurisdicción, caso en el que si se aplicara la ley local, se haría una indebida aplicación.

Por último, agregó que si se trata de jurisdicción en materia local, se establece la posibilidad de que el Ejecutivo emita este tipo de declaratorias en coordinación, si no existe una prohibición expresa, sino que el Ejecutivo Federal determinará el tipo de declaratorias en los bienes que están bajo la jurisdicción del gobierno federal, de manera que consideró que podría establecerse la constitucionalidad de los preceptos si se realiza una interpretación sistemática de estas disposiciones, tanto de carácter federal como local, pronunciándose por la constitucionalidad de los mencionados artículos.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que los preceptos impugnados son constitucionales, recordando que se trata de temas que se interrelacionan, pues se remite a la parte ecológica y guardan relación con la ley. Indicó que la impugnación es en relación con la violación del artículo 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en materia de desarrollo forestal sustentable.

Precisó el contenido del citado artículo 127 que señala: “Cuando se presenten procesos de degradación o de certificación o graves desequilibrios ecológicos en terrenos forestales...”, por lo que la propia ley establece la definición

de lo que se refiere o guarda relación con el ámbito forestal, pese a remitir a lo ecológico en la ley de la materia que se analiza. Por otra parte, el Congreso de la Unión, al hacer la distribución de facultades entre la Federación y las Entidades, en el artículo 13, fracción XIX, de la referida ley general señala: “Corresponden a las Entidades Federativas de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones: Elaborar y aplicar programas de reforestación y forestación en zonas degradadas que no sean competencia de la Federación, así como llevar a cabo acciones de protección y mantenimiento de zonas reforestadas o forestadas”, por lo que consideró que con estos argumentos, se reforzaría el sentido del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó compartir lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz respecto de la declaratoria de validez de los artículos 45, 46 y 47 impugnados.

Estimó que conforme a lo planteado en el concepto de invalidez que ahora se analiza, el tema no debe verse a la luz de lo forestal y de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, sino a partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, recordando que los artículos 5º, fracción II y 7º, fracción II, de dicha ley, señalan las facultades tanto de la Federación como de las Entidades Federativas para la preservación y restauración del equilibrio

ecológico y protección al medio ambiente, dependiendo de si se trata de bienes de jurisdicción federal o local, pues en el segundo caso, sí se reservan atribuciones legislativas en esta materia.

Consideró que tanto la Federación como las Entidades Federativas, cuentan con atribuciones para legislar en materia de restauración del equilibrio ecológico en el ámbito de sus jurisdicciones, lo que se prevé en el artículo 78 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, relativo a las declaratorias de restauración, pues este numeral se está refiriendo a la jurisdicción federal, pero no excluye a lo local, de conformidad con la interpretación de todo el cuerpo normativo, estimando que este numeral le da ciertas facultades a la autoridad administrativa del Estado de Michoacán, como en el caso de la restauración que la faculta para proponer al Ejecutivo local o promover ante la Federación la expedición de declaratorias de la zona de restauración, señalando que las de jurisdicción local las puede expedir el Ejecutivo local y respecto de las de jurisdicción federal se establece solamente la atribución de promover esta declaratoria ante la Federación, por lo que consideró que no se está ante una invasión de competencias, pues se trata de dos bienes diferentes sujetos a jurisdicciones distintas.

En relación con lo previsto en el 45 de la ley impugnada, consideró que debía entenderse refiriéndose

exclusivamente a bienes y tierras de jurisdicción estatal; en tanto que respecto de los de jurisdicción federal, deberá aplicarse el diverso 43, conforme a la distribución competencial de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, por lo que consideró constitucionales los preceptos impugnados, siendo necesario desarrollar un diverso camino argumentativo para llegar a esa conclusión y existiendo suficientes elementos para realizar una interpretación armónica que atienda al sistema previsto desde la propia Constitución.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que existen dos posturas: una que sostiene la invalidez del artículo 45 impugnado, y otra que reconoce la validez de dicho numeral. Preciso lo indicado por los señores Ministros que sustentan esta última postura compartiendo el argumento relativo a que el eje del estudio no debe ser la ley forestal sino la normativa en materia ambiental. Indicó lo señalado en las fojas ciento cuarenta y cuatro y ciento cuarenta y cinco, considerando que se puede fortalecer con los argumentos expresados por los señores Ministros y reconociendo que se trata de un tema que no es de gran claridad, ni siquiera para el legislativo, pues se trata de un sistema conforme al cual el Estado de Michoacán y la Federación no se enfrentan a definiciones tajantes, ya que la normativa materia de análisis se refiere a coordinación, consultas recíprocas y realización de las declaratorias respectivas.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró como elemento relevante para la existencia de zonas de restauración locales, lo establecido en la ley impugnada en su numeral 3º, fracción XXXII, pues al referirse a las zonas de restauración las define como: “Las que presentan grados severos de degradación de la tierra en las que la autoridad mediante declaratoria del Ejecutivo Federal, establece un régimen especial de utilización y manejo de las tierras, conforme a lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente”, ante lo cual surge la duda ya que la propia ley local define a dichas zonas como una facultad exclusiva del titular del Ejecutivo federal, lo que podría estimarse contradictorio con lo previsto en el diverso 45.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que los preceptos reclamados son válidos al tratarse de un sistema, ejemplificando que el artículo 3º, fracción XXXII no puede verse aislado del artículo 45 u otros relativos, pues se trata de un sistema de coordinación entre el Estado y la Federación y recordó que en el proyecto se da a entender que en todos los casos se requiere la coordinación con la Federación y que esta coordinación que puede actualizarse con un simple aviso o conocimiento a la Federación mediante un convenio para que el Estado pueda emitir esas decisiones e incluso que para que se puedan emitir estas declaratorias es necesario un visto bueno de la Federación.

Mencionó que no obstante lo anterior, surgirían interrogantes respecto de si en todos los casos la declaratoria del Estado debe hacerse con autorización expresa del Ejecutivo Federal o si basta que exista un convenio previo en el que ciertas facultades se puedan desarrollar por el Ejecutivo Local, por lo que definiéndose esta situación en el sentido de señalar si en todos los casos el Ejecutivo Federal tiene que dar el visto bueno o si basta con que exista un sistema de coordinación mediante convenios como se prevé en el artículo 8º del referido ordenamiento, sería suficiente la existencia del convenio para la aplicación del artículo 45 impugnado.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que originalmente estaba a favor del proyecto dado que se trata de un subsistema orientado a regular, conservar y restaurar las tierras en el Estado de Michoacán, aunado a que las normas impugnadas no excluyen al Ejecutivo Federal de la emisión de las declaratorias de zonas de restauración.

A pesar de lo anterior, después de la intervención de los señores Ministros Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia se aparta del proyecto, pues desde su punto de vista, únicamente corresponde al Ejecutivo Federal emitir las referidas declaratorias aun en las zonas de jurisdicción local, por lo que votará por la invalidez del citado numeral 45.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó sugerente la propuesta relativa a que hay jurisdicción local para la declaración de una zona de restauración ecológica en aquellos sitios en los que el Estado ejerce jurisdicción y también federal fuera de esas zonas; sin embargo, el artículo 78 bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece en su fracción IV lo que deben contener dichas declaraciones, incluyendo los lineamientos para la elaboración y ejecución del programa de restauración ecológica correspondiente, así como la participación de propietarios en dichas actividades entendiéndose de derecho privado, poseedores, organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas, lo que implica que la declaratoria respectiva recae sobre todo tipo de tierras.

En cuanto a que el Estado puede realizarlo en los bienes de jurisdicción estatal, se tratará o bien de una declaratoria de escueto límite territorial o tipo gruyere donde no queden comprendidos los ejidos, los terrenos federales ni las comunidades agrarias, aunado a que las propiedades privadas que pudiera considerar el Estado bajo su jurisdicción serían las únicas que quedarán comprendidas en dicha declaración, además de las de propiedad estatal.

Agregó que la solución que corresponde sería la prevista en el artículo 78 relativa a que la declaratoria es

federal y comprende todo tipo de tierras, ante lo cual resulta inválido el artículo 45 impugnado, sin que se pueda dar convenientemente la dualidad o doble competencia federal y estatal, ya que mientras la Federación tiene la potestad de hacer la declaración sobre todas las tierras, independientemente del régimen al que pertenezcan, también la tiene para exigir la participación de los gobiernos locales y encomendarle actividades; en tanto que el gobierno local no puede realizar lo mismo respecto de tierras de facultad federal, aunado a que situación diversa se presentaría si mediante convenios se transmitiera al Estado, lo que tendría siempre el respaldo de la jurisdicción federal; sin embargo, como se prevé en el artículo 45 y lo señaló el señor Ministro Cossío Díaz se desliga de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable para ubicarse en la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, además de que debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, pues la restauración forestal tiene lugar en la materia forestal, además de que también converge el referido artículo 123 respecto de que la competencia es federal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó inquietudes sobre lo indicado por el señor Ministro Aguilar Morales en cuanto a la necesidad de la celebración de un convenio, considerando que en el caso concreto no se requiere analizar dicho problema. Estimó relevante la

propuesta de interpretación sistemática del señor Ministro Pardo Rebolledo respecto de la fracción XXXI del artículo 3º de la ley impugnada.

Agregó que el problema de la tierra es el receptáculo de aguas, minas, bosques, cultivos de áreas para oxigenación general, de provisión de elementos para el bienestar social, sin menoscabo de que en el caso se está hablando de tierras en proceso de desertificación, recordando que en la Constitución el tema del equilibrio ecológico corresponde tanto a la Federación como al Estado, sin que sea necesario profundizar en la distinción entre leyes generales y leyes marco, estimando que la separación de competencias no es algo tan meridiano, en la que los legisladores tratan de emitir las bases con el objeto de no entrar en contraposición con normas de otra órbita constitucional.

Estimó que la validez del artículo 45 impugnado deriva del sistema en el que se inserta.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que se hace valer la violación de preceptos tanto de la Ley General de Desarrollo Forestal como de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sin que sea necesario introducir el tema del convenio, estimando que se trata de facultades diferenciadas.

Consideró que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia tiene razón en cuanto a que se trata de facultades diferenciadas por lo que coincidiría con él si se analizara un caso en el que la declaratoria de zona fuera hecha por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo local pretendiera también realizarla, lo que no sería correcto porque es excluyente conforme a las facultades y a la disfunción de facultades que establecen ambas normas.

Recordó que en la fracción II del artículo 7º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se establece: “La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal”, por lo que ese es el ámbito en el que puede operar el Estado, en tanto que en el caso de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable existe una norma similar que establece: “Son facultades de las entidades elaborar y aplicar programas de reforestación y forestación de zonas degradadas que no sean competencia de la Federación; así como llevar a cabo acciones de protección y mantenimiento de las zonas reforestadas o forestadas”.

Señaló que en la ley impugnada se faculta al Ejecutivo para establecer zonas en las que le competará a la Federación ejercer su jurisdicción, pudiendo darse el caso de

que exista una zona que no esté comprendida en ninguna de las dos declaraciones que realice el Ejecutivo Federal, lo que puede entenderse como local y conforme a ambas leyes generales pueden ejercer jurisdicción las autoridades locales correspondientes, por lo que si llegado el caso hubiere una declaración de carácter federal conforme al citado 78 bis, lo cierto es que el diverso 78 bis 1, da la solución al establecer que ante una declaratoria federal deja de tener efectos cualquier acto o convenio, lo que no excluye la posibilidad de que conforme a ambas leyes las autoridades locales, en el ámbito de su competencia, puedan eventualmente realizar este tipo de actos.

Indicó que si hubiera una declaratoria de carácter federal se excluiría dicha posibilidad, estimando relevante tener presente que en estos casos no habrán zonas predeterminadas, pues se trata de zonas que se definen en los actos del Ejecutivo Federal cuando considera que se cumplen las situaciones previstas en las leyes para protegerlas, en tanto no lo haga o estén en los Estados, considerando que, conforme a las propias leyes, se trata de jurisdicción local.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que se advierte un sistema integral en términos de las competencias entre la Federación y los Estados, ya que la autoridad federal motu proprio puede declarar una zona de restauración, lo que también podría ser por excitativa del gobierno del Estado o

porque el gobierno del Estado presente esta situación, siendo relevante lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en tanto que cuando se presente la situación del ejemplo del queso gruyere, por razones generales prevalece la condición federal porque tiene una mayor posibilidad de ámbito, y si se diera el caso de un territorio que abarcara más de un Estado, actuaría el gobierno federal; sin embargo, si se encontrara una zona con esta condición de degradación y participa o la establece el gobierno del Estado y no se advirtió cuál sería el inconveniente, ni cómo resultarían afectadas las tierras, ya en un sentido de política ambiental, el argumento relativo a la fracción IV del artículo 78 BIS, juega en este mismo sentido porque se trata de una ley participativa, inclusive, respecto de las zonas federales que la Federación requiere porque se realiza sobre el territorio de un Estado, la participación del propio gobierno del Estado, lo que no excluye la posibilidad de participación del gobierno, sino que delimita las condiciones de administración de una zona con estos elementos.

Agregó que si se hiciera una comparación de las zonas de restauración, se encontraría una diferencia central en áreas naturales protegidas, pues se está hablando de una modalidad específica de terrenos federales; recordando que en el caso de las zonas de restauración se trata de terrenos en general; por lo que estimó que existe una posibilidad o una compatibilidad en el sentido de señalar que la

Federación, por condición misma de la ley general, establece una superposición territorial respecto de los Estados.

Señaló que si fuera el caso de una zona importante de un Estado protegida por éste, estimó que toda acción llevada a cabo implicaría que no sobran competencias, manifestando que la válvula de escape consiste en que la Federación puede tomar un control en este mismo sentido, y permitir distintas administraciones en un tema tan delicado como el equilibrio ecológico en el país.

Concluyó señalando que los argumentos vertidos en la sesión no lo han convencido y que con el agregado del señor Ministro ponente Aguirre Anguiano se complementarían el proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano aclaró que el queso gruyere es totalmente liso, siendo el emmenthal el que tiene agujeros, aun cuando dijo que ya había entendido la analogía.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó compartir la posibilidad de establecer zonas de restauración en jurisdicciones de distintos niveles de gobierno, concretamente respecto del artículo 7º, fracción II, de la ley impugnada, pues estimó que está determinado de manera específica la competencia de los gobiernos locales, aunado a que en un Periódico Oficial del Estado de Michoacán, que

tiene a la vista, se declara zona de restauración y protección ambiental a Loma de Santa María y depresiones aledañas del municipio de Morelia, sirviéndole de fundamento la normativa siguiente: el 7º, fracciones II, III y XI de la Ley General de Equilibrio Ecológico, el 13º, fracción XVIII de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, el 3º, fracción II, y 82 de la Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural del Estado, 3º, fracción I y 7º, fracción XI de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, de lo que se desprende que sí es factible que se realicen este tipo de declaraciones, cuando se trata de terrenos que están bajo jurisdicción estatal.

Con referencia a lo mencionado por el señor Ministro Pardo Rebolledo de que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 3º de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, definen las zonas de restauración, en las que la autoridad, mediante declaratoria del Ejecutivo Federal, establece un régimen especial de utilización y manejo de la tierra conforme a lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico, estimó que más que dar una cuestión competencial, se está refiriendo a una cuestión de definición, no por ser zonas exclusivas del gobierno federal, sino porque se tendrá que analizar de manera armónica con el propio artículo 45 de la ley impugnada, si se entiende como un sistema, pues no puede ser la definición la que dé la competencia, cuando existen leyes federales y locales que sí permiten interpretar que se

está determinando tratándose de la naturaleza del bien, pues puede estimarse que existe la posibilidad de que se emita una declaración y sea federal o local.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó necesario conocer la propuesta definitiva del señor Ministro Aguirre Anguiano para expresar el sentido de su voto, ya que en el proyecto se sostiene, en esencia, que “en la emisión de la declaratoria relativa intervienen los dos niveles de gobierno, a saber, el federal y local, razón por la cual se considera que tales preceptos no invaden la esfera de competencias de la Federación, ni contrarían lo dispuesto por el artículo 78 bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal, dado que no excluyen al gobierno federal de la participación de la emisión de la declaratoria cuestionada.” Por ende, es necesario sostener si la declaratoria respectiva se puede emitir de manera aislada por el gobernador o debe ser en coordinación con el gobierno federal, ante lo cual solicitó la definición respectiva.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que suprimiría la palabra “coordinación” para sostener que dicho término se ajustaría como simple colaboración y eliminar así la necesidad de la celebración de convenios. Asimismo, aclaró que tomaría en cuenta todas las intervenciones de los señores Ministros que participaron en el debate para incluir en el engrose sus aportaciones a fin de establecer la constitucionalidad de estos artículos y que los mismos

forman un sistema, en donde la ley local se ajusta armónicamente con la Federación.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos 45, 46 y 47 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, se aprobó, respecto del referido numeral 45, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, con salvedades y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia votaron en contra, y por unanimidad de votos, respecto de los diversos 46 y 47.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando décimo primero (páginas de la ciento cuarenta y seis a la ciento cincuenta y uno), en cuanto propone reconocer la validez del artículo 3, fracción X, de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, al ser infundado el concepto de invalidez en la parte en la cual se impugna el numeral citado en primer término, en virtud de que si bien es cierto que en éste se establece qué debe entenderse por el concepto “Degradación de Tierras”, también lo es que esa definición la limita para los efectos de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de

Michoacán de Ocampo, pero lo más importante de la disposición cuestionada es que el entendimiento del concepto de mérito lo subordina a lo que se establezca en el Inventario Nacional de las Tierras, el cual está previsto y regulado en los preceptos 12, fracción V, 44, 45 y 46 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, determinación que pone de manifiesto la observación a estos artículos, razón por la cual el numeral 3, fracción X, no contraría los preceptos 12, fracción V y 45 citados y tampoco invade la esfera de competencia de la Federación, motivos por los cuales se colige que no viola los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-G y 133 constitucionales.

Asimismo se propone reconocer la validez del artículo 78 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, toda vez que dicho precepto al reglamentar la emisión y actualización del inventario estatal de las tierras, a efecto de conocer las diferentes calidades y usos de las tierras que se dedican a las actividades productivas del campo no invade la esfera de competencias de la Federación, máxime que en la fracción V del artículo 12 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable únicamente se reservó como facultad exclusiva de Federación la de “realizar el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y determinar los criterios e indicadores para el desarrollo, diseño y actualización de los inventarios correspondientes a las Entidades”, lo cual pone de relieve que los Estados y el Distrito Federal sí pueden elaborar el

Inventario Estatal Forestal y de Suelos, siguiendo los lineamientos fijados en la Ley mencionada, máxime que tal facultad expresamente se les concede en el precepto 13, fracción VII, de la Ley invocada, pues en éste categóricamente se reserva a los Estados y al Distrito Federal, la facultad de “VII. Elaborar, monitorear y mantener actualizado el Inventario Estatal Forestal y de Suelos...”.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que propondría al señor Ministro Aguirre Anguiano adicionar algunos preceptos de la ley forestal local para fortalecer el proyecto, lo que se aceptó por el propio Ministro Ponente.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en reconocer la validez de los artículos 3º fracción X y 78 ambos de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Aguirre Anguiano realizó la presentación del proyecto en el que se propone reconocer la validez de los artículos 85, fracciones I, II, III y V y 86 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Acampo (páginas de la ciento

cincuenta y uno a la ciento sesenta y nueve), al ser infundado el concepto de invalidez precisado en el inciso a), pues contrariamente a lo argumentado, se considera que el Poder Legislativo demandado, al emitir los preceptos 85, fracciones I, II, III y V y 86 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, no invadió la esfera de competencia de la Federación, pues si bien es cierto que en ellos se prevén las conductas conceptuadas como infracciones en materia forestal y las sanciones que se deben imponer a quienes las cometan y que estas atribuciones están reservadas a la Federación en los artículos 12, fracción XXVI y 16, fracción XXI, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, también lo es que con la emisión de aquellos preceptos no se invade la competencia de la Federación, en virtud de que el Poder citado en ellos expresamente reconoció que en el tema de infracciones de la materia forestal se deben reconocer las previstas en la citada Ley (normatividad Federal) y que como sanciones se deben imponer preferentemente las previstas en ésta.

Por otra parte, en el proyecto se propone declarar infundado el argumento de invalidez precisado en el inciso b), en virtud de que las disposiciones contenidas en las fracciones I y II del artículo 85 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, se limitan a sancionar a quien use el recurso del suelo en contravención a las disposiciones de dicha Ley, es

decir, únicamente a quienes al usar el suelo violen disposiciones de ese ordenamiento; lo cual pone de relieve que de ninguna manera sanciona las conductas violatorias de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Además, las normas contenidas en la fracción II, sólo sancionan a quien cambie el uso de la tierra sin contar con la autorización correspondiente, pero no se refiere al uso de las tierras forestales, sino a las destinadas al pastoreo, al minero y al agrícola, por lo que es obvio que no invade la esfera de la Federación porque no sanciona conductas que únicamente ésta debe castigar. Por otra parte, es cierto que las disposiciones contenidas en la fracción III del artículo 85 precitado, sancionan a quien incumpla compromisos de prevención de erosión y contaminación contemplados en los proyectos para la autorización, entre otros, forestal, también lo es que esta disposición debe entenderse referida a la materia forestal local, sobre la cual el Poder Legislativo demandado sí tiene facultad para prever sanciones que repriman violaciones derivadas de los compromisos adquiridos respecto de la misma, pues como ya se puso de relieve en la materia de mérito existen facultades concurrentes y por disposición expresa del artículo 11 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, los Estados están facultados para dictar normas que regulen la materia forestal en el ámbito de la competencia, razón por la cual la fracción III impugnada no viola lo dispuesto en los artículos 12, fracción XXVI y 16, fracciones XXI y XXIII, de la Ley

General de Desarrollo Forestal Sustentable y, por ende, no invade la esfera de competencia de la Federación.

Finalmente en el proyecto se propone que resulta infundado el motivo de invalidez inserto en síntesis en el inciso d) precedente, pues contrariamente a lo argumentado por la parte actora se estima que la fracción V del artículo 85 de la Ley para la Conservación y Restauración y de Conservación de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo no contraviene los preceptos 163, fracción XVII y 164 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, porque si bien es verdad que por medio de ella se sanciona a quien contravenga las declaraciones de zonas de restauración y de conservación de tierras, también lo es que con ello no sanciona a quienes contravengan las disposiciones contenidas en la fracción XVII citada, y por ende, no invaden la competencia de la Federación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consultó si el referido considerando se analizaría en su totalidad o en diversos apartados, a lo cual el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano respondió que es el considerando décimo tercero el que está fraccionado para su análisis.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que en el análisis de la inconstitucionalidad de los artículos 85 y 86 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras, del Estado de Michoacán, el señor Ministro ponente Aguirre

Anguiano, efectivamente dividió en dos subtemas el estudio: primero, el análisis del artículo 85, fracciones I, II, III y V, y el 86 impugnados; y luego realiza un análisis muy preciso del artículo 85 en sus fracciones I y II.

Agregó no estar convencido de la propuesta del proyecto, en cuanto concluye que dichos artículos no invaden el ámbito de competencia federal, en virtud de que en el proyecto se considera que estos artículos señalan que tratándose de infracciones en materia forestal, deben aplicarse las previstas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y como sanciones se impondrán, preferentemente, las que dicha legislación general prevé, por lo que no advierte cómo podrían tales preceptos contravenir lo dispuesto en aquella ley.

Señaló que le generaba duda lo anterior, ya que de los artículos 12, fracción XXVI y 16 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se desprende que esa atribución del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría correspondiente, impone las medidas de seguridad y sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal, así como ejercer todos los actos de autoridad relativos a la aplicación de la política de aprovechamiento sustentable, conservación, protección, restauración de los recursos forestales y de los suelos que la propia ley prevea; asimismo, el artículo 163 del mismo ordenamiento legal señala cuáles son las infracciones a la

ley, y el artículo 164, las sanciones administrativas correspondientes que impondrá la mencionada Secretaría.

Por otro lado, indicó que los artículos impugnados prevén las infracciones a la ley local, de acuerdo con la prelación de la normatividad federal vigente; y que el artículo 86, también impugnado, se refiere a las sanciones respectivas, sujetándolo igualmente a dicha prelación.

Agregó que al estar ante una materia concurrente, en la que existe coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, existe la posibilidad de suscribir convenios entre estos niveles de gobierno, lo que no se traduce en que tratándose de infracciones y de sanciones, pueda existir duplicidad entre aquéllos, aun cuando se pretenda reconocer una prelación de la normatividad federal vigente, lo que además conllevaría a una inseguridad jurídica respecto de la normatividad que se estaría aplicando.

Ante lo cual consideró que los preceptos impugnados invaden la esfera federal en materia forestal.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló tener un dictamen similar, considerando incorrecto el argumento consistente en que el artículo 85 que se analiza permita a la Secretaría de Desarrollo Rural a aplicar las sanciones previstas en la norma impugnada, de acuerdo a la prelación de la normativa federal vigente y los acuerdos de

coordinación, es decir, que se apliquen sanciones simultáneamente por la Federación y los Estados.

Agregó que si la ley federal prevé sanciones para conductas específicas no tiene ningún caso generar nuevas sanciones en la normativa local, complementarias a las ya previstas en las normas federales, pues lo que se puede delegar en un convenio es la potestad de aplicar las sanciones previstas en la ley federal, pero no generar nuevas sanciones complementarias, estimando que se deben eliminar algunos párrafos de este considerando como el segundo de la página ciento sesenta y siete, pues ya se sostuvo que esta facultad está condicionada a la existencia del convenio, no como competencia autónoma o concurrente de la Federación.

El señor Ministro Aguilar Morales expresó su conformidad con lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia en cuanto al análisis del primer argumento en relación con el artículo 85 en comento, pues la validez de las normas que se están estudiando no puede derivar de que establezcan una prelación a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Forestal, en relación con infracciones y sanciones, sino porque además de establecerse en dichas normas esa prelación, resulta atinado que la imposición de sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal es una facultad exclusiva de la Federación, como lo señala el artículo 12, fracción XXVI, que establece: “Son

atribuciones de la Federación: Imponer medidas de seguridad y sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal que puede ser asumida por las entidades federativas”, pues es cierto a través de convenios o acuerdos de coordinación, de conformidad con el artículo 24 de la citada ley federal que dispone: “La Federación, a través de la Secretaría de la Comisión podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados con la participación, en su caso, de Municipios, en el ámbito territorial de su competencia asuman las siguientes funciones: imponer medidas de seguridad y las sanciones a las infracciones que se cometan en materia federal”, de lo que se desprende, como lo señala el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, que se refiere a las que están establecidas en la ley general, no a unas nuevas o diferentes sanciones que se establezcan en la ley estatal.

También señaló que se dice en el proyecto que la fracción II del artículo 85, no se refiere al uso de las tierras forestales, sino a las destinadas a pastoreo, minero y agrícola, afirmación que dijo no tener sustento, pues la norma dispone lisa y llanamente: Artículo 85. “Son infracciones en términos de esta ley y de acuerdo con la prelación de la normatividad federal vigente, las siguientes: Fracción II. Cambiar la utilización de la tierra sin contar con la autorización correspondiente”; y, por lo que hace a la fracción III del artículo 85, estimó incorrecto que dicha

disposición deba entenderse referida a la materia forestal local, sobre la cual el poder legislativo demandado sí tiene facultad para prever sanciones que repriman violaciones derivadas de los compromisos adquiridos, pues la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable no prevé, como facultad de las entidades federativas, el imponer sanciones cuando se trate de la materia forestal “local”.

Por lo que se refiere al artículo 12, fracción XXVI, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que reserva a la Federación imponer medidas de seguridad y sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal, señaló que es cierto que estas atribuciones pueden ser asumidas por las entidades federativas a través de los convenios o acuerdos de coordinación que señala el artículo 24 antes mencionado, pues el propio artículo 86 de la ley estatal, señala, para el caso de las fracciones mencionadas en el artículo anterior, que impone las sanciones, que la Secretaría aplicará una o varias de las siguientes sanciones, sin demérito de las previstas en otros ordenamientos legales aplicables y siempre de acuerdo con la prelación de la normatividad federal vigente y los acuerdos de coordinación que el Ejecutivo suscriba con las autoridades federales correspondientes, por lo que las infracciones que se pueden imponer por parte del Estado correspondiente, tienen que ser las que establezca la ley general y siempre que exista un convenio de coordinación firmado con la Federación que le

permita asumir esas funciones, en términos del artículo 24 de la ley general.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó no tener inconveniente en que el señor Ministro Aguilar Morales se refiera al artículo 24 de la Ley General respectiva.

Señaló que para normar una sanción penal se requiere que la descripción típica, punible y jurídica que conste en una ley penal sea propia de la materia de la autoridad estatal o federal que la emita, que dé una necesidad social de represión a aquellas conductas, estando de acuerdo que no puede haber una invasión de materias, ni siquiera una calca de conductas, dejando a la materia como algo indefinido, pero sí puede una autoridad estatal, contemplar como delito esa conducta antijurídica y culpable que no está tomada en cuenta en otras legislaciones de otro fuero.

Estimó desafortunada la redacción utilizada en algunos párrafos de este considerando, siendo sólo problemas de redacción, pero en el caso concreto estimó que tanto la Federación como el Estado de Michoacán tienen plena libertad para establecer en su legislación normas penales y si algún Estado establece una prelación en la aplicación de las sanciones de carácter federal ello implicaría una postergación para la aplicación pero no una copia de conductas típicas y antijurídicas, si esto fuera así, prelación o no prelación lo haría pensar en la invalidez de los preceptos,

pero dado que en el caso concreto no es así, los problemas que se han mencionado serán de acomodo y de redacción, estimando correcto el sentido del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que se trata de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, surgiendo la pregunta sobre si el gobierno de un Estado puede regular la restauración y la conservación de tierras de su Estado, estimando que se está analizando la ley impugnada como si únicamente regulara el tema de los bosques y en este sentido estuviera invadiendo las competencias de la Federación.

Por ello, revisando el artículo 85 de la ley impugnada, donde se prevén las infracciones respectivas, advirtió que algunas tienen que ver con las cuestiones forestales y otras con temas diversos a estas cuestiones, cuestionando por qué se declararían inconstitucionales supuestos que no guardan relación con el tema de los bosques. Ejemplificó con la fracción I de dicho numeral en cuanto a llevar a cabo el uso del recurso del suelo en contravención a la ley, respecto de la cual no tiene que ver necesariamente con los bosques y se le puede sancionar a nivel local, sin que intervengan las autoridades federales.

Ante ello estimó necesario ser más específicos para efecto de señalar en qué casos concretos sí se está invadiendo una competencia federal, como la de los

bosques, punto de vista desde el cual estimó conveniente reflexionar al respecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea expresó dudas sobre el tema, ya que el artículo 12 fracción XXVI, establece como facultad de la Federación imponer medidas de seguridad y sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal y el artículo 13 establece la facultad de las entidades federativas en su fracción XXIX, para hacer del conocimiento de las autoridades competentes y en su caso denunciar las infracciones o delitos que se cometan en materia forestal, por lo que podría sustentarse que se trata de un régimen en virtud del cual las autoridades locales únicamente pueden avisar a la Federación para que ésta imponga las sanciones respectivas, considerando que ello sería discutible si se ha sostenido que se trata de un sistema en el que los Estados tienen ciertas atribuciones para imponer ciertas sanciones.

Estimó conveniente reflexionar sobre si sería acorde al sistema de coordinación considerar que, aun cuando se dan facultades legislativas a los Estados, no se les permite establecer sanciones por el incumplimiento a lo previsto en dicha normativa.

Ante ello estimó válido realizar una interpretación sistemática de las fracciones impugnadas, siendo necesario analizar si alguna tiene un contenido forestal para declararla

inválida, aun cuando pudiera estimarse ilógico pretender que existe una exclusión absoluta de los Estados para establecer e imponer sanciones estimando que sí es factible en general reconocer la validez de los preceptos y, posteriormente, analizar cada una de las fracciones y determinar si tienen contenido en materia forestal.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó por la validez de los preceptos impugnados considerando que el ámbito y el objeto de la ley local no se reduce a lo forestal, consecuentemente, por esa razón, y atendiendo a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico, y la de Protección al Ambiente, entre otras, podría haber competencia de las autoridades locales para establecer las sanciones, y que el propio encabezado de la ley local, al referirse a la prelación de lo que corresponde a la Federación, salva la validez de los preceptos impugnados.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que estará a favor del proyecto atendiendo a la interpretación sistemática de las leyes aplicables, tomando en cuenta lo señalado en el artículo 11 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, el cual establece: “El Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión Forestal del Estado, podrá suscribir

convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, con el objeto de que el ámbito territorial de su competencia asuma las siguientes funciones: Fracción II. Inspección y vigilancia forestales; y Fracción III. Imponer medidas de seguridad y las sanciones a las infracciones que cometa en materia forestal”

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que en un tema anterior, si bien es cierto que sostuvo que existen facultades que son exclusivas de la Federación, también cierto es que no desconoce que en términos de la propia ley general hay distribución de competencias, tanto en la Federación, como en los Estados y partiendo de esa base, por lógica debe contar con un capítulo de sanciones para hacer efectiva su facultad.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que ha hecho un análisis comparativo entre las sanciones previstas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y las señaladas en la ley impugnada, del cual deriva que son prácticamente las mismas y si el artículo 85 analizado dispone que se podrán aplicar las sanciones de acuerdo con la prelación de la ley federal, implica una doble sanción y, sujeto a los convenios, la ley local no puede prever estas sanciones, pues en todo caso los Estados pueden aplicar las previstas en la normativa federal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló no compartir lo expresado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia agregando que ganará el proyecto suprimiendo la expresión “aplicación complementaria”.

Indicó que la ley impugnada respeta lo regulado en materia forestal federal, pero se puede mejorar el proyecto con las sugerencias realizadas por los señores Ministros. Señaló no compartir lo mencionado por el señor Ministro Aguilar Morales en cuanto a que la fracción II del artículo 85 en comento sólo se refiere a tierras destinadas al pastoreo; estimando que no es así, pues se refiere también a las otras materias que menciona el artículo 85 en otras fracciones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió lo expresado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimando que sí se da una invasión de atribuciones, máxime que la fracción III del artículo 85 impugnado expresamente señala esta materia forestal.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos 85, fracciones I, II, III y V y 86 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, se aprobó, respecto del referido numeral 86, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Aguilar

Morales, con el voto en contra de los señores Ministros Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza; y, respecto del citado artículo 85 fracciones I, II, III y V, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo, con el voto en contra de los señores Ministros Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con la propuesta contenida en el considerando 13 del proyecto, tomando en cuenta lo expresado por los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Presidente Silva Meza se acordó analizarla en la siguiente sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el lunes veintiocho de febrero del año en curso, a las diez horas y concluyó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.