

CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas



CRÓNICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2009
TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**VALIDEZ DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE
DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

**CRÓNICA DE LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2009**

**MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ
SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO**

**TRIBUNAL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**“VALIDEZ DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE DESARROLLO FORESTAL
SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN”**

*Cronista: Lic. Héctor Musalem Oliver **

El 7 de febrero de 2009, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el Decreto Número 349 por medio del cual se creó la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable de dicha entidad, en tal virtud, la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó el artículo 124 del mismo ordenamiento.¹

Derivado de lo anterior, en el domicilio de la persona autorizada para recibir promociones de término, fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León.

Mediante acuerdo de 10 de marzo de 2009, el Ministro Presidente del más Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a dicha acción, a la que correspondió el número de expediente 36/2009 y, por razón de turno, designó al **entonces señor Ministro Mariano Azuela Güitrón** para que actuara como instructor en el procedimiento, quien la admitió y requirió al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes;


* *Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.*

¹ TÍTULO NOVENO. DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA, DENUNCIA Y SANCIÓN FORESTAL

CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA DENUNCIA POPULAR

Artículo 124. La Corporación podrá recibir las denuncias de personas que con los elementos de prueba que aporte respecto a todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de la presente Ley y las demás que regulen materias relacionadas con los ecosistemas forestales, sus recursos o bienes y servicios ambientales asociados a éstos.

Las denuncias recibidas por la Corporación a que se refiere este artículo, y en su caso corresponda la aplicación de la Ley General u otras disposiciones aplicables, serán turnadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para el trámite que corresponda.



asimismo dio vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento respectivo.

Posteriormente, el 1° de diciembre del mismo año, el Tribunal Pleno en sesión privada determinó que el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** sustituiría para efectos de turno al Ministro en retiro Azuela Güitrón, así, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar el asunto al Ministro Valls Hernández para efectos de su tramitación y resolución.

En sus conceptos de invalidez, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos consideró que era inconstitucional la norma impugnada en síntesis, por los siguientes motivos:

- a) Vulneraba el derecho a un medio ambiente adecuado.
- b) Se violaban las garantías de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 4°, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esencialmente al prever una denuncia popular y no un medio idóneo y efectivo para hacer exigible y eficaz el derecho fundamental referido, como lo son las acciones colectivas, además de no regular el procedimiento que se seguirá a la denuncia, ni en su caso la reparación y sanciones correspondientes.


Concluidos los trámites procesales respectivos en la acción de inconstitucionalidad intentada, el **señor Ministro ponente Sergio A. Valls Hernández** presentó ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación su proyecto de resolución, el cual se analizó en la sesión celebrada el 31 de mayo de 2012.

En la presentación de la consulta, el Ministro ponente indicó que, posterior a la demanda de acción de inconstitucionalidad, el 29 de julio de 2010 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 17 constitucional², precisamente para

² Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.



incorporar las acciones colectivas, y que al efecto, el Congreso de la Unión expediría las leyes reguladoras y en las que se determinarían las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y mecanismos de reparación del daño, al conferir a los jueces federales en exclusiva su conocimiento sobre tales cuestiones.

Por lo anterior, en el proyecto se concluyó que con dicha adición constitucional, quedaba superada la omisión reclamada por el accionante, pues por un lado en nuestro sistema jurídico ya se contaba con las acciones colectivas; y por otro, correspondía a la autoridad federal lo relativo a ellas y no a las autoridades locales.

No obstante, de los restantes argumentos consistentes en la falta de certeza jurídica y por ende, la vulneración a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en cuanto hace a la figura de la denuncia popular que regula el numeral combatido, se propuso que eran infundados tales planteamientos, toda vez que, si bien se trata de un procedimiento de índole administrativo a nivel local, dada la concurrencia que en materia ambiental opera en nuestro país, sí se encuentra determinado en forma cierta el procedimiento que se seguirá y cuál será su conclusión o recomendación que en su caso corresponda.

En consecuencia, el Ministro ponente puso a consideración del Pleno, reconocer la validez del artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León.

Los señores Ministros **José Fernando Franco González Salas, José Ramón Cossío Díaz y presidente Juan N. Silva Meza**, coincidieron en que se debía desarrollar la diferencia entre la denuncia popular y las acciones colectivas, ya que en la consulta no quedaba claro si dicha denuncia se refería a las acciones contenidas en el artículo 17 constitucional.

Que tal divergencia entre denuncia y acciones, se daba desde el interés con el que se participaba, el nivel de afectación, el tipo de derechos que se hacían valer, la forma de


Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.



procedimiento y el alcance de la resolución, por lo que, si se dejaba a la denuncia popular dentro de las acciones colectivas, se impedía que las entidades federativas legislaran sobre una serie de temas que son de su competencia, argumentos que compartió el Ministro ponente.

En ese aspecto, la sentencia quedó en los términos que a continuación se sintetizan:

Las distinciones entre las llamadas acciones colectivas aludidas por el accionante, y la denuncia popular que contiene el precepto impugnado, eran las siguientes:

Denuncia popular. Es un instrumento de carácter administrativo, que se tramita ante la autoridad administrativa correspondiente, y que tiene por objeto vigilar y procurar el cumplimiento de la legislación y en su caso, imponer sanciones administrativas o denunciar ante la autoridad correspondiente la posible comisión de un delito, la cual puede ser promovida por cualquier persona.

En esa tesitura, relativo a la materia ambiental y dada la concurrencia imperante, a nivel federal, la denuncia popular se ha establecido como mecanismo administrativo, en el que cualquier persona puede hacer del conocimiento de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, hechos que causen un daño al ambiente o lo puedan producir tal como se establece en el Capítulo VII, “Denuncia Popular”, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;³ y a nivel local conforme lo mandata el artículo 200 de la misma ley general,⁴ también se han establecido estos mecanismos, como en el caso del Estado de Nuevo León.

³ Artículo 189.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.


Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Artículo 190.- La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante. (...)

⁴ Artículo 200.- Las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación local ambiental.



Acciones Colectivas. Constituyen una vía judicial, son promovidas para la protección de derechos colectivos o difusos (derechos o intereses de grupo), pueden ser para una colectividad determinada o indeterminada; son de naturaleza indemnizatoria o imponen una obligación de hacer o no hacer, asimismo permiten asegurar el acceso a la tutela judicial para defender tales derechos, por otro lado, coadyuvan a la economía procesal y evitan la emisión de resoluciones contradictorias.

Ahora bien, a raíz de la reforma ya mencionada, se adicionó un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar las acciones colectivas. En ese contexto, si el accionante adujo que el precepto impugnado vulneraba el derecho a un medio ambiente adecuado en sus dos dimensiones, individual y colectiva, en donde ambas deben ser protegidas por el legislador, así, mediante el acceso efectivo a tribunales judiciales por medio de las acciones citadas, se garantizó la manera idónea de proteger los derechos colectivos o difusos tratándose de materia ambiental.

Por otra parte, en uso de la palabra, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, puntualizó que una vez establecida la reforma al artículo 17 de la Constitución Federal y al artículo 4° del mismo ordenamiento, así como a los correspondientes: Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal de Equilibrio Ecológico en donde se concatena la acción colectiva en materia ambiental, se encontraba perfectamente desarrollado dicho procedimiento y cuáles eran sus consecuencias, con lo que se comprendía tanto la materia local como la federal.

Así las cosas, en la sentencia del más Alto Tribunal se indicó que derivado de la reforma, en diversas leyes secundarias se legitimó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, además de a los referidos en el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁵ para que, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, ejercite la acción colectiva, lo que, también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.


⁵ Artículo 585.- Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:

I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;

II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;

III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y

IV. El Procurador General de la República.



En consecuencia, era evidente que el planteamiento de la promovente acerca de la falta de previsión de este medio procesal como el idóneo para proteger, de manera colectiva, el derecho a un medio ambiente sano que reconoce el artículo 4° de la Constitución Federal,⁶ ya había quedado satisfecho y, por ende, el de acceso a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 constitucional.

A su vez, el **señor Ministro Luis María Aguilar Morales**, durante la sesión del Tribunal Pleno, consideró que la finalidad de la norma combatida, era que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León tuviera una manera extra de conocer los hechos, actos u omisiones que pudieran constituir la contravención a la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado y así ejercer las facultades que está le otorgaba en materia de inspección, vigilancia, así como en su caso, de facultades sancionatorias.


En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que cuando dicha Corporación recibiera las denuncias correspondientes respecto a la contravención de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado, no implicaba sólo su recepción para turnarlas a la autoridad correspondiente, ya que sí es la autoridad facultada para realizar visitas de inspección a fin de verificar el cumplimiento de dicho ordenamiento, así como para aplicar las sanciones administrativas correspondientes, por lo que era quien debía conocer las denuncias de que se trataba.

En efecto, se señaló que al hacer alusión el segundo párrafo del artículo 124 impugnado, a las denuncias recibidas por la Corporación y que en su caso fuera necesaria la aplicación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable u otras disposiciones aplicables, debían ser turnadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para el trámite correspondiente, se entiende que se refiere a las denuncias que recibe la referida Corporación en las que corresponde la aplicación de leyes de competencia federal.

Por ende, respecto a la competencia federal, la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León deberá turnar las denuncias recibidas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuando se trate de aquellas relativas a todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales.

⁶ Artículo 4°.-
(...)

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



Sin embargo, para el trámite de las denuncias presentadas relativas a todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, que corresponda el empleo de las disposiciones aplicables en el ámbito del Estado de Nuevo León, será precisamente dicha Corporación la que conozca de las mismas, para lo cual deberá seguir el procedimiento respectivo, establecido en la Ley Ambiental del Estado –de aplicación supletoria–, en su Capítulo IV, denominado de la Denuncia Ciudadana, que prevé, que cualquier persona física o moral tiene el derecho y el deber de denunciar ante la Secretaría o el Municipio que corresponda, todo hecho u omisión que contravenga las disposiciones de esa Ley y demás ordenamientos que regulen las materias relacionadas con la protección al ambiente y recursos naturales, así como que la autoridad que tenga conocimiento de los hechos u omisiones que contravengan las disposiciones de la Ley Ambiental y demás ordenamientos que regulen las materias relacionadas con la protección al ambiente y los recursos naturales, entre ellos, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León.

Por último, el Máximo Tribunal del país concluyó que, con el establecimiento en el ámbito local de la denuncia popular en cuestión, con independencia de las acciones colectivas que ahora integran el orden jurídico mexicano, se posibilita también, en sede administrativa, hacer exigible y eficaz el derecho a un medio ambiente adecuado, contenido en el artículo 4º constitucional, al permitir denunciar todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravenga las disposiciones emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León, que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En consecuencia, por unanimidad de 10 votos de los señores Ministros, se resolvió que el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, no contravenía los artículos 4º, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debía reconocerse su validez.

No asistió el **señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, por desempeñar en ese momento una comisión de carácter oficial.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y ponente Valls Hernández tuvieron algunas salvedades y reservaron su derecho para formular voto concurrente en su caso.