

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 24 DE FEBRERO DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
91/2007	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 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</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO).</p>	3 A 51 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 24 DE FEBRERO DE 2011.

ASISTENCIA:

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:
JUAN N. SILVA MEZA.**

SEÑORES MINISTROS:

**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 ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

(SE INCORPORÓ EN EL TRANCURSO DE LA SESIÓN)

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración la aprobación de los proyectos de actas de la sesión previa de la pública ordinaria número veintidós, celebrada el martes veintidós de febrero del año en curso,

y de la sesión pública número veintidós ordinaria, celebrada en la misma fecha.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración las actas con las que ha dado cuenta el señor secretario. Si no hay observaciones, consulto si en forma económica se aprueban **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. **ESTÁN APROBADAS POR UNANIMIDAD.** Señor secretario, tome nota.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**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.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguirre Anguiano, 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, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias señor Presidente Silva Meza. Señoras y señores Ministros, más bien, señora y señores Ministros, les recuerdo que en la sesión del martes pasado acordamos que el día de hoy iniciaríamos con la discusión del Considerando Décimo y siguientes; asimismo votamos en el sentido de suprimir el Considerando Sexto; por tanto, en el respectivo engrose, si ustedes así lo consienten, el Considerando Décimo pasará a ser Noveno, recorriéndose el orden de los Considerandos subsecuentes.

En el actual Considerando Décimo, que corre de las páginas ciento treinta y ocho a ciento cuarenta y seis, se propone reconocer la validez de los artículos 45, 46 y 47 impugnados, porque la

declaratoria de zonas de restauración por parte del Ejecutivo local, autoridad demandada en esta controversia constitucional, no la hace por sí mismo de manera unilateral y autónoma, sino que en consonancia con lo dispuesto en los artículos 43 y 44 de la propia ley convenida.

Esta declaratoria se hace en necesaria coordinación con el gobierno federal; esto es, intervienen los dos niveles de gobierno, el federal y el local; por tanto, estimo que en el proyecto sujeto a su consideración no se invade la esfera de competencia de la Federación.

En corto alguien me dijo que tenía varias observaciones que hacer, un poco conturbado, pero estoy a sus órdenes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ponente. ¿Alguien más desea hacer uso de la palabra? Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Con todo respeto no comparto este aspecto de la consulta que reconoce la constitucionalidad de los artículos 45, 46 y 47 que se impugnan, pues si bien se busca hacer una interpretación armónica de estos numerales y de los artículos 43 y 44 de la misma ley impugnada para concluir que la atribución otorgada al Ejecutivo del Estado para emitir la declaratoria de zona de restauración, se entiende que para ello siempre habrá, —dice la consulta—, colaboración con la autoridad federal, que es la que en todo caso debe dar dicha autorización o —entre comillas, textual— “o cuando menos darle el visto bueno” —hasta ahí las comillas— mientras que a la autoridad local sólo le compete promoverla ante la autoridad federal.

En esto no estoy de acuerdo, porque el artículo 78 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevé expresamente que al Ejecutivo Federal le corresponde expedir las

declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica, elaborando previamente los estudios que las justifiquen; además, el artículo 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, dispone las reglas para los programas de restauración ecológica.

Luego, por una parte, la atribución que implícitamente se da en el artículo 45 impugnado al Ejecutivo local para emitir declaratorias de zonas de restauración en los términos de la propia Ley Ecológica del Estado; y por otra, la instrumentación de las reglas para los programas preventivos o correctivos de las zonas de restauración a que se refieren los artículos que se impugnan, sí invaden desde mi punto de vista la facultad del Ejecutivo Federal. Siendo distinto que los gobiernos locales colaboren con el federal en la materia, como lo señala la fracción IV del artículo 78 BIS que se estima violado; y otra, que el Ejecutivo local pueda emitir dichas declaratorias, y además, conforme a la normativa estatal. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En el mismo sentido señor Presidente, efectivamente el artículo 78 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, señala que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, promover ante el Ejecutivo Federal la expedición de estas declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica. Destaco que en la fracción IV, que también mencionó el señor Ministro Valls, se dice 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, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas.

El artículo 127 que mencionó el señor Ministro Valls, también incide en esta misma competencia federal; también el artículo 5 de la ley general en comento, destaca 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; deriva de lo anterior que únicamente la autoridad federal es la competente para que en el ámbito de distribución de competencias fijado conforme a lo antes expuesto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promueva ante el Ejecutivo Federal, la expedición de la declaratoria para el establecimiento de la zona de restauración.

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 en los Registros Públicos correspondientes. Esa declaratoria debe comprender de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, incluyendo la propiedad de los Estados, y en ella se expresarán los lineamientos para la ejecución de los programas de restauración, así como la participación en las actividades relativas, entre otros, de los gobiernos locales.

En consecuencia, es una facultad federal que no necesariamente debe circunscribirse a los límites de un Estado de la República, una zona de restauración forestal bien puede comprender límites o terrenos de dos o más Estados de la República; en tales condiciones, estimo que contrario a lo propuesto en el proyecto, el artículo 45 de la ley impugnada, que dice: “Las zonas de restauración requerirán declaratoria por parte del Ejecutivo –se entiende estatal– en los términos señalados por la Ley Ecológica estatal, resulta contrario a los artículos 27, párrafos tercero y sexto, artículo 73, fracción XXIX-G, y 133 de la Constitución Federal, así como los artículos 78 BIS y 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, completo, el único que se debiera invalidar desde el punto vista que ha sostenido el Ministro Valls –y al cual me sumo– es el artículo 45, no

así los artículos 46 y 47 que se examinan, ya que de su lectura se desprende que regulan lo relativo al carácter preventivo y correctivo de los programas de las zonas de restauración, así como sus requisitos, respectivamente, aspectos que no afectan la competencia de la Federación de acuerdo con lo que dispone el artículo 13, fracciones IV y XIX, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que dan ciertamente competencia a las autoridades estatales para elaborar, coordinar y aplicar los programas relativos al sector forestal, y para elaborar y aplicar programas de reforestación y forestación en zonas degradadas que no sean competencia de la Federación. Esto me hace estar en contra del proyecto por lo que se refiere al artículo 45.

(EN ESTE MOMENTO SE INCORPORA AL SALÓN DEL TRIBUNAL PLENO LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Entiendo que el eje del ataque a los términos en que está concebido el proyecto se apoya en el texto del artículo 78 BIS, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Efectivamente, ese artículo dice que: “En aquellos casos en que se estén produciendo procesos acelerados –no estamos hablando de bosques– de desertificación o degradación, –desierto o degradarse fuertemente–, que impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, recuperación o restablecimiento, o afectaciones irreversibles a los ecosistemas o sus elementos, la SEMARNAT, promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de las declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológicas, y para tal efecto elaborará previamente los estudios que justifiquen, etcétera.”

Y luego, dice el artículo 78, en su segundo párrafo: “En la formulación, ejecución y seguimiento de dichos programas, la Secretaría deberá promover la participación de los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales –vuelvo a leer– gobiernos locales – desde luego el énfasis de la reiteración es un añadido del que usa la palabra– y demás personas interesadas.” De este artículo se desprende que es necesaria la participación de los sujetos que estén más cercanos a las zonas que se estén convirtiendo en desierto o se estén degradando fuerte y marcadamente, que requieren que se integren al programa de restauración, es el tema, es de lo que se trata el asunto.

Bajo un sistema funcional y efectivo de estos programas se entiende que uno de los sujetos más adecuados para participar resulta ser el gobernador de un Estado, quien en teoría, en el papel, es quien mejor conoce la problemática de las características de los territorios que gobierna.

Pienso lo siguiente: Que con una interpretación sistemática basta, ¿Por qué? Porque el artículo 45 habla: “En las zonas de restauración requerirán la declaratoria por parte del Ejecutivo en los términos señalados por la Ley Ecológica estatal”, y todas las leyes, incluso la Ecológica estatal, nos hablan de la necesaria coordinación; entonces, no creo sinceramente que este artículo que seguramente no es continente de la más feliz de las redacciones, lo único que hace es permitir una interpretación armónica y sistemática, no está expoliándole atribuciones a la Federación, pero si insisten en que sí, pues decimos que es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, tengo muchas dudas sobre la inconstitucionalidad y tampoco estoy completamente de acuerdo con los argumentos que nos presenta el

proyecto, los que están se impugnan son —como se ha dicho—, los artículos 45, 46 y 47, lo primero que me parece ver es que esta Ley de Protección de Tierras, combatida, no se está refiriendo a la Ley Forestal, sino se está refiriendo al ámbito ecológico.

Entonces, creo que las discusiones que habíamos tenido en las sesiones anteriores, aquí tienen un matiz porque, —insisto—, nos tenemos que salir de lo forestal para entrar entonces a lo ecológico. Si esto es así, entonces creo que hay un sistema que tiene algunas diferencias en este sentido.

La condición, —repito—, no va a ser a la Ley General en materia forestal, sino a la Ley General de Equilibrio Ecológico, esta ley, en su artículo 4º, dice: “La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta ley y en otros ordenamientos legales”. Entonces, éste me parece que es un primer elemento de distribución competencial.

Después viene el segundo párrafo del artículo 4º: “La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinado por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”. Pero aquí me parece que no estamos otra vez ante un problema estrictamente de bosques, sino en general de tierras.

Cuando se refiere a la Federación el artículo 5º, dice: “Son facultades de la Federación. Fracción II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal”.

Ahí me parece que hay una acotación también sumamente importante que después voy a retomar.

Mientras que el artículo 7º nos dice: “Corresponde a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: Fracción II. 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”.

¿A dónde me conduce esto? Que a diferencia de lo que hemos estado hablando de la Ley Forestal, en este caso me parece que no tenemos que hacer una consideración que parta de un objeto que son los bosques, sino tenemos que partir de una diferenciación territorial en razón de los bienes, si los bienes están bajo la jurisdicción federal, respecto de ellos se pueden establecer las zonas de restauración, y si los bienes son de la competencia local, se pueden establecer en ese mismo sentido.

El Título Segundo de la Ley de Equilibrio Ecológico, habla en su Capítulo I. De las áreas naturales protegidas y el II, De las zonas de restauración. Creo que aquí es donde está la diferencia importante ¿Por qué se habla de la biodiversidad de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración? Porque se está refiriendo a la manera en que la Federación respecto de aquellos espacios territoriales donde tiene jurisdicción, puede establecer estas áreas naturales protegidas o estas zonas de restauración, pero eso no quiere decir que sólo ella puede establecer áreas naturales protegidas o zonas de restauración, podría ser también factible que los Estados establecieran sus zonas de restauración o sus áreas naturales protegidas, dependiendo de las atribuciones que tengan sobre ciertas porciones del territorio.

Si esto es así, y regresamos finalmente a la situación de la ley impugnada y particularmente a estos artículos 45, 46 y 47, creo entonces que para establecer zonas de restauración en espacios físicos que están bajo la jurisdicción de los Estados, pues los Estados pueden establecerlos y no hay una invasión específica a ningún tipo de atribución federal.

Creo que son constitucionales estos preceptos, pero le sugeriría al señor Ministro Aguirre Anguiano, si hacemos el ajuste para desarrollar algunas ideas semejantes, parecidas a las que estoy exponiendo, insisto, porque la relación no se da por la Ley Forestal, sino por la Ley de Equilibrio, y estos distintos elementos de competencia territorial, más que competencia material –si vale así– por la calificación de los bosques.

Entonces, yo estaría a favor de la validez de los artículos 45, 46 y 47, pero con estas modalidades que he establecido o que he tratado de establecer, señor Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias Ministro Cossío. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente.

Bueno, también debo mencionar que sí tengo dudas sobre declarar la inconstitucionalidad. Honestamente vengo de acuerdo con el proyecto, y lo único que pediría sería una mayor ampliación en esta parte en cuanto a los argumentos ¿por qué razón? Lo que señaló el señor Ministro Cossío, creo que está muy puesto en razón, en función de que las zonas de restauración, si bien es cierto que se están estableciendo como facultades del Poder Ejecutivo Federal, lo cierto es que no quiere decir que sean exclusivas, sino que más bien dependen del tipo de bienes de que se trate, si son federales o si son locales; entonces, ahí tendrá competencia el Ejecutivo local para

poder determinar este tipo de zonas, salvo que se trate, en todo caso, que esto recaiga en una veda forestal, –que esto sí es facultad exclusiva de la Federación– pero ahí habría una inexacta aplicación, no un problema de inconstitucionalidad, pero no sólo eso, hace un momento mencionaban el artículo 45, de la ley que ahora se está reclamando; y el artículo 45, se los quisiera leer porque hace una remisión expresa a la Ley Ambiental; y dice: “Las zonas de restauración requerirán declaratoria por parte del Ejecutivo, en los términos señalados en la Ley Ecológica estatal”, creo que esto es lo que importa señalar, y para estos efectos acudir al artículo 82, de la Ley Ecológica estatal, porque en todo caso, no es necesario acudir a la federal de inmediato, porque justamente la ley ambiental es la que nos está dando la coordinación con la ley federal.

Les leo el artículo 82, que para mí sí resulta muy importante. El artículo 82 –repito– de la Ley Ecológica de Michoacán, dice: “En aquellas áreas del territorio del Estado en las que se presenten procesos acelerados de deterioro ambiental que impliquen niveles de degradación o desertificación, de afectación irreversible de los ecosistemas o sus elementos, o bien, sean de interés especial por sus características, en términos de recarga de acuíferos, la Secretaría propondrá al titular del Poder Ejecutivo del Estado –y fíjense en esto–: o promoverá ante la Federación; ante la Federación, según corresponda, –que eso creo es lo importante–, ahí es donde se está estableciendo realmente la coordinación, dependiendo del tipo de bien de que se trate, no está desconociendo la facultad del Ejecutivo Federal, pero está reconociendo que también el Ejecutivo local puede llegar a tener competencia en este sistema y está refiriéndose exclusivamente a la Ley Ecológica, dice: “Según corresponda, la expedición de la declaratoria de zona de restauración o de protección ambiental, según se trate”. Entonces, para mí esto es clave, esto es clave porque de alguna manera, la propia ley local, que no es la reclamada, porque volvemos a lo mismo; dentro de las leyes locales hay tres leyes que están referidas precisamente a estas

mismas situaciones y que la idea fundamental es interpretarlas de manera armónica; entonces, yéndonos de lo que dice el artículo 45, a la remisión que hace de la propia Ley de Equilibrio Ecológico, pero estatal, esa misma ley nos está diciendo: “Cuando se trate de la competencia de bienes exclusivos de la Federación, pues entonces harás la petición” ¿a quién? A la SEMARNAT, a la autoridad competente en materia federal, pero eso no quiere decir que en materia local el Ejecutivo no tenga esa posibilidad cuando se trate de los bienes que están bajo su jurisdicción.

El artículo 83 de la Ley Ecológica, dice lo siguiente: “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 emitiese la declaratoria de restauración porque se trata de terrenos locales y tenga la facultad de hacerlo el Ejecutivo local, aun en esos casos la propia ley está diciendo que para ejecutarlos, lo tiene que hacer 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”.

Entonces, la verdad es que en mi opinión, creo que no hay un problema de inconstitucionalidad, porque no se trata de una facultad exclusiva del gobierno federal, es exclusiva para el efecto de ciertas tierras que están bajo su jurisdicción, y en ese caso, si se aplicara la ley local, habría una indebida aplicación.

Pero cuando se trata de jurisdicción en materia local, lo que se está estableciendo es la posibilidad de que el Ejecutivo emita este tipo de declaratorias, el local, ¿cómo? En coordinación con el federal, cuando sea necesario, y sobre todo, no hay una prohibición expresa, les está diciendo de manera tajante “sólo el Ejecutivo Federal va a determinar este tipo de declaratorias en todo tipo de bienes”, no, las va a determinar en los bienes que están bajo la jurisdicción, de alguna manera, del gobierno federal.

Por estas razones creo que si se hace una interpretación sistemática de estas disposiciones, tanto de carácter federal como las de carácter local, a las que remite la propia ley que ahora se está reclamando, creo que pudiera establecerse desde luego la constitucionalidad de los artículos señalados. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente.

En realidad no tengo dudas, creo que sí son constitucionales los artículos.

Sumado a lo que ya aquí se ha dicho, me parece que estamos hablando de temas que se interrelacionan. Efectivamente, esto se remite a la parte ecológica, pero también tiene que ver con la ley; la impugnación es en relación con la violación del artículo 127 federal en materia precisamente de desarrollo forestal sustentable.

Simplemente, sumándome a las consideraciones que se han hecho, las cuales comparto y ya no voy a repetir, les llamaría la atención en que ese artículo 127 supuestamente violado dice: “Cuando se presenten procesos de degradación o desertificación o graves desequilibrios ecológicos en terrenos forestales, etcétera”, este es el tema.

Si lo vemos, la propia ley establece la definición de lo que se refiere, y evidentemente tiene que ver también con lo forestal, si bien tiene una remisión a lo ecológico, y en la ley de la materia que estamos analizando, y a mí me parece esto muy importante, lo he sostenido en intervenciones anteriores y creo que complementa, al hacer la distribución el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de

facultades entre la Federación y las Entidades, expresamente en el artículo 13 que señala: “Corresponde a las Entidades Federativas de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones”, y estoy hablando en lo específico, suscribiendo todo lo que se ha dicho. Dice la fracción XIX: “Elaborar y aplicar programas de reforestación y forestación en zonas degradadas –que son a las que nos estamos refiriendo– que no sean competencia de la Federación, así como llevar a cabo acciones de protección y mantenimiento de zonas reforestadas o forestadas”.

Consecuentemente, simplemente sumándome a lo que aquí se ha dicho, y respecto del tema central de la impugnación, yo sumaría este argumento si le parece bien al Ministro ponente, para reforzar el sentido del proyecto.

No tengo reserva, estoy convencido de que los artículos no resultan inconstitucionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias Ministro Franco. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Vengo en la misma línea que el Ministro Cossío, en el sentido de que estoy de acuerdo con la declaratoria de validez; sin embargo, creo que la argumentación se debe construir de otra manera.

En primer término, tal como está planteado el concepto de invalidez, el tema no debe analizarse a la luz de lo forestal de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, sino a partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así está planteado el concepto de invalidez. Y creo que sí, esto es así, para mí es defendible y me parece hasta cierto punto claro, que los artículos 5°, fracción II y 7°, también fracción II de dicha ley, señalan la facultad tanto de la Federación como de las Entidades Federativas para la

preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, dependiendo de qué tipo de bienes se trata, si son bienes de jurisdicción federal o si son bienes de jurisdicción local, cuando se trata de bienes de jurisdicción estatal sí se reservan atribuciones legislativas en esta materia.

En específico, me parece que tanto la Federación como las Entidades Federativas, tienen atribuciones para legislar en materia de restauración del equilibrio ecológico en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, y éste es el sentido, –a mi entender– del artículo 78 BIS de la Ley Ecológica Nacional, relativo precisamente a las declaratorias de restauración, porque este artículo 78 se está refiriendo precisamente a esta jurisdicción federal pero no excluye, de conformidad con la interpretación de todo el cuerpo normativo, a lo local.

De tal suerte, que a mí me parece que en el caso de las tierras de jurisdicción del Estado de Michoacán, el artículo 82 de la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural de esa entidad, le da cierto tipo de facultades a la autoridad administrativa del Estado de Michoacán.

Primero, para efecto de restauración: Proponer al Ejecutivo local o promover ante la Federación la expedición de declaratorias de la zona de restauración; aquéllas de jurisdicción local las puede expedir el Ejecutivo local y aquéllas que son de jurisdicción federal se establece solamente la atribución de poder promover esta declaratoria ante la Federación.

De tal manera, que desde mi punto de vista, no hay invasión de competencias, porque se trata de dos bienes diferentes sujetos a jurisdicciones distintas, y el artículo 45 de la ley impugnada, debemos entender que se refiere exclusivamente a bienes y tierras que están en jurisdicción estatal; mientras que para los de jurisdicción federal cobra aplicación el artículo 43, lo que es acorde a la distribución

competencial de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

De tal manera, que en mi opinión, los preceptos impugnados son constitucionales, aunque me parece que el estudio para llegar a esa conclusión debe hacerse a través de otro camino argumentativo pero –reitero – yo tampoco tengo dudas de la constitucionalidad, en principio me parece que hay suficientes elementos para dar una interpretación armónica, sistemática, de lo que ya además hemos venido definiendo que en esta materia, tanto la ecológica como la forestal, desde la Constitución y las leyes generales respectivas prevén todo un sistema y estos preceptos –me parece– que son acordes a este sistema. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias señor Presidente Silva Meza. Bueno, me doy cuenta por las intervenciones de los señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra, que se han hecho dos bloques; uno de los cuales habla de la inconstitucionalidad manifiesta para ellos del artículo 45, advierto, lo hicieron antes de escuchar al segundo de los bloques, que habla de la constitucionalidad de este artículo.

Este segundo bloque, cuyas intervenciones agradezco a ambos bloques, nos está diciendo lo siguiente: El eje de la argumentación del Considerando Décimo, hoy Noveno, no debe ser la ley forestal, les quiero decir lo siguiente: Están diciendo una verdad de a kilo, de hecho, si ven el Considerando, el eje de la argumentación no es la ley forestal, fue el eje de la impugnación, tanto la ley forestal como el 127 de la ley forestal como el 78 BIS, de que hemos venido hablando, ambos artículos se transcriben en el proyecto.

El proyecto es muy sencillo, el proyecto opina en un par de párrafos lo siguiente: Estos artículos forman parte de un sistema, los impugnados 45, 46, 47, 43, 44, ¡qué sé yo! de un sistema, en el cual el gobernador debe de coordinarse con la Federación.

A esto le falta, creo que puede enriquecerse enormemente con las participaciones que han tenido los señores Ministros del segundo bloque, que era lo que incipientemente les manifesté al contestar en la forma respetuosa en que lo hice al señor Ministro Valls Hernández y al señor Ministro Ortiz Mayagoitia, también abono que es constitucional y también concuerdo que se puede enriquecer con esos aspectos muy destacados que se han manifestado aquí.

Por supuesto que no es un tema de gran claridad ni para el legislativo, aparentemente es una distribución de competencias sumamente clara, ¡no! no es cierto, es una distribución de competencias en donde tanto el Estado de Michoacán cuanto la Federación tienen cierta cutícula de respeto para no excederse en lo que le corresponde a la entidad que está enfrente, esto es, no tiene unas definiciones absolutamente tajantes o ultra tajantes, hablan de coordinación las dos leyes de equilibrio ecológico, hablan de consultas recíprocas en alguna forma y hablan de quién hará las declaratorias finalmente. No tengo inconveniente en añadir todo lo que se me ha dicho, creo que estamos haciendo camino al andar, perdón por la obviedad, pero es interesante el tema y me podrá quedar muy bonito el Considerando. Gracias señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente.

Quisiera aportar un elemento en cuanto a esta posibilidad de que haya zonas de restauración federales y zonas de restauración locales, atendiendo a todos los planteamientos que se han hecho con

base en las legislaciones que se han citado por los señores Ministros, a mí me llama la atención lo que establece la propia ley impugnada, la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, en su artículo 3°, fracción XXXII, porque para efectos de esta Ley local, este artículo 3°, establece una serie de definiciones y cuando habla de la zona de restauración en la fracción XXXII, dice: “Zonas de restauración: –insisto, esta es la ley local impugnada– 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”. Entonces, aquí es donde a mí me surge la duda, porque en la propia ley local está definiendo a la zona de restauración como una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal y en esa medida es en donde encuentro un posible conflicto con el artículo 45 en donde le da intervención al Ejecutivo estatal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente.

Pienso que son constitucionales todos estos preceptos y precisamente como se está interpretando como un sistema, ahora el Ministro Pardo Rebolledo nos menciona la definición del artículo 3°; creo que el artículo 3° desde luego no puede estar desvinculado del 45 o de los relativos; todas estas disposiciones tienen que ver en un sistema en el que, como lo habíamos visto al inicio de este asunto, hay un sistema de coordinación entre el Estado y la Federación. El proyecto como está presentado por el señor Ministro Aguirre, nos da a entender que en todos los casos se requiere la coordinación con la Federación, primero; segundo, que esa coordinación puede ser simplemente de un conocimiento de la Federación mediante un convenio para que el Estado pueda emitir estas decisiones o,

segundo, que para que se puedan emitir estas declaratorias de parte del Ejecutivo del Estado tiene que haber, —digamos—, el visto bueno de la Federación. En el sentido de que son constitucionales me queda claro si lo entendemos como esta parte del sistema; quizá al duda que me queda es si en todos los casos la declaratoria del Estado tiene que hacerse con autorización expresa del Ejecutivo Federal o basta o será suficiente por el sistema que se establece, que exista un convenio previo en el que ciertas facultades se puedan desarrollar por el Ejecutivo del Estado. Creo que si se definiera esta situación y dijéramos: en todos los casos el Ejecutivo Federal tiene que hacer o dar el visto bueno, o basta con que exista un sistema de coordinación mediante convenios como lo dice el artículo 8º de la ley; entonces bastará la existencia de ese convenio para que se pueda aplicar sin problema el artículo 45 de la ley que se está impugnando.

Pienso que definiendo esta cuestión podríamos llegar a una conclusión de constitucionalidad con una argumentación o con otra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, quiero manifestarles que traía un proyecto en el sentido de la consulta ¿Por qué? Porque como ya se ha dicho aquí el proyecto analiza los preceptos impugnados de una manera armónica inclusive con los diversos artículos 43 y 44 que en conjunto integran este Capítulo II del Título Cuarto de la Ley Para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, y como dice el propio proyecto, forman un subsistema de la misma orientado a regular la conservación y restauración o conservar y restaurar las tierras en esa entidad federativa. Y la consulta, como ya se ha dicho aquí por todos los señores Ministros estima que estos artículos no excluyen al gobierno federal de la participación de la emisión de la declaratoria de la zona de restauración, porque de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de esta ley impugnada, se debe hacer en

coordinación con el gobierno federal, por lo que los artículos no invaden la esfera de competencia de la Federación, ni son contrarios a lo dispuesto en los artículos 78 BIS de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y 127 de la Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable; y así entonces el proyecto arriba a la conclusión de reconocer la validez de los artículos 45, 46 y 47.

Quiero decirles que esa era mi óptica personal antes de llegar a esta sesión; sin embargo, después de la intervención de los señores Ministros Sergio Valls y del señor Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, yo creo que me aparto también de la propuesta del proyecto respecto de esta declaratoria de constitucionalidad del artículo 45 de esta ley, puesto que desde mi punto de vista y lo comparto con los Ministros, el Poder Ejecutivo Federal al llevar a cabo esta declaratoria de zonas de restauración y toda vez que el propio artículo 78 BIS de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, le reservan esa atribución aun en las zonas de jurisdicción estatal, por eso es que mi voto será por la invalidez del artículo mencionado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Ministro, parece muy sugerente la propuesta de que hay una jurisdicción local, para la declaración de una zona de restauración ecológica en aquellos sitios donde el Estado ejerce jurisdicción y hay también una jurisdicción federal fuera de estas zonas; sin embargo, el artículo 78 BIS de la Ley General de Equilibrio Ecológico, y Protección al Ambiente lo estamos viendo desde el punto de vista ambiental en la fracción IV establece que esas declaratorias federales, deben contener los lineamientos para la elaboración y ejecución del programa de restauración ecológica, correspondiente, así como la participación en dichas actividades de propietarios –se entiende de derecho privado–, poseedores, organizaciones sociales públicas o

privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas; es decir, la declaración de zona de restauración ecológica federal, recae sobre todo tipo de tierras. Aquí no hay problema en la implementación de los lineamientos para restaurar la zona, se dice: El Estado puede hacerlo en aquellos bienes que sean de exclusiva jurisdicción estatal, pero entonces va a ser una declaratoria de muy escueto límite territorial, o una declaratoria, coloquialmente hago la expresión, tipo gruyere, donde no quedan incomprendidos los ejidos, que es una forma de propiedad social federal, donde no queden comprendidos los terrenos federales, donde no queden comprendidas las comunidades agrarias, y por otro lado, las propiedades privadas que puede el Estado considerar bajo su jurisdicción de régimen de civil de transmisión de propiedad y demás, pues solamente serían éstas, y las tierras propias del Estado las que pudieran quedar comprendidas dentro de una declaración de competencia estatal.

No parece esta la mejor solución, creo que la solución que prevé el artículo 78 de que la declaratoria es federal y comprende todo tipo de tierras, es la que corresponde y que me lleva a sostener la inconstitucionalidad del artículo 45, no se puede dar convenientemente esta dualidad, esta doble competencia federal y estatal, porque mientras la Federación tiene la potestad de hacer la declaración sobre todas las tierras, independientemente del régimen al que pertenezcan, tiene la potestad de exigir la participación de los gobiernos locales y encomendarle actividades, el gobierno local no podrá hacer lo mismo con respecto a tierras de jurisdicción federal.

Sigo convencido de que en este caso es una facultad federal, si por convenio se transmitiera al Estado, es otra cosa porque tendrá siempre el respaldo de la jurisdicción federal, pero tal como está plasmado el artículo 45, y como acertadamente lo dijo el señor Ministro Cossío, aquí ya nos desligamos un poco de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable para ubicarnos en la Ley General

del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, pero también el señor Ministro Franco nos alertó de que no podemos decir que el artículo 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable sea ajeno al problema, porque la restauración forestal, pues tiene lugar en materia precisamente forestal, y también el artículo 127 converge en que la competencia es federal. Por esa razón, seguiré en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Hemos discutido bastante y ha sido muy ilustrativo el debate, como casi siempre.

Me dieron calosfríos cuando el señor Ministro Aguilar Morales empezó a hablarnos del convenio, reciclo la discusión del martes pasado, en donde invertimos más o menos un par de horas en cada quien soltar nuestro parecer respecto a temas de convenio, ninguna opinión fue coincidente, salvo la votación, que esto es definitivo.

Mi pregunta inicial será la siguiente. ¿La conveniencia afecta todos los demás considerandos de este problema? o ¿vamos a discutir la necesidad de convenio en cada caso? Creo que aquí no hace falta hacerlo, pero pues desde luego aquí el Pleno es el que manda.

Por otro lado, me pareció muy valiosa la aportación del señor Ministro Pardo Rebolledo, nos dice lo siguiente: Tan puede interpretarse sistemáticamente la ley, que hay norma expresa que le da pleno respeto a la intervención del Ejecutivo Federal, y nos pasea por el artículo 3º, fracción XXXI, no lo digo con precisión porque no quiero verla para no distraerme de este punto.

¿Cuál es el problema de la tierra en términos generales? Es el receptáculo de aguas, de minas, de bosques, de cultivos, de áreas para oxigenación general, de provisión de los más variados elementos para el bienestar de la sociedad.

Entonces, cuando se habla de la tierra, se puede estar incidiendo en todo tipo de legislaciones propias de actividades específicas que tienen como punto de partida o de llegada el territorio, pero aquí concretamente estamos hablando de tierras en proceso de desertificación. ¿Qué nos dice la Constitución? El tema de equilibrio ecológico ¿a quién corresponde? Corresponde tanto a la Federación cuanto al Estado. ¿Cuál es la virtud de las leyes? Vamos otra vez a hablar de leyes marco y de leyes generales, y si son la misma cosa o sean algo diferente, y nos amanecemos, no creo que sea necesario hacer esto. Por eso decía que la cutícula de separación de competencias no es algo tan meridiano, es algo en donde los mismos legisladores son tímidos y no taimados, simplemente tratan de dejar las bases para no entrar a la contraposición con normas correspondientes a otra órbita constitucional.

Pienso que la constitucionalidad como sistema es algo que puede sostenerse, muy apreciables las otras intervenciones, pero no creo que den para mucho más de esto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, espero aportar algo aunque sea poquito en mi intervención. Sí creo que hay elementos que hay que tomar en cuenta.

En primer lugar, lo que decía el Ministro Ortiz que yo señalaba, creo que es importante; aquí en lo que estamos resolviendo se impugnan preceptos de ambas leyes; por un lado, el artículo 127 de la Ley General de Desarrollo Forestal, y por el otro, el artículo 78 BIS de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Yo me pronunciaría primero porque creo que no es necesario aquí meter el tema del convenio, creo que sí hay facultades diferenciadas, y voy a repetirlo por qué, y creo que el Ministro Ortiz tiene mucha razón en un punto, pero déjenme explicar por qué creo que tiene

razón en ese punto, pero no se traduce en el cambio que debe haber en el sentido del proyecto.

Efectivamente, estamos hablando de declaración de zonas ¿qué quiere decir esto? éstas no están preconstituidas en ningún lado, son actos que corresponden al Ejecutivo Federal eventualmente y al Ejecutivo local eventualmente, yo coincidiría con el Ministro Ortiz si estuviéramos analizando un caso en donde en una declaratoria de zona hecha por el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo local pretendiera hacer una declaratoria ¿por qué? porque es excluyente conforme a las facultades y a la disfunción de facultades que establecen ambas leyes.

Consecuentemente, –recuerdo lo que dije– son facultades, estoy hablando de las leyes generales, las expedidas por el Congreso de la Unión, en materia de Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en el artículo 7º, que establece lo que corresponde a los Estados conforme a la ley y a sus leyes locales, señala en la fracción II: “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”. Consecuentemente, este es el ámbito en que puede operar.

En el caso de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable hay una norma parecida: “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”, y efectivamente en la ley se le concede al Ejecutivo la facultad para establecer zonas donde le competará a la Federación ejercer su jurisdicción. Puede darse el caso de que en un momento dado haya una zona que no esté comprendida en ninguna de las declaraciones que haga el Ejecutivo Federal; consecuentemente esto puede entenderse local y conforme a ambas

leyes generales pueden ejercer jurisdicción las autoridades locales correspondientes.

Si llegado el caso, en un momento dado, hubiera una declaración de carácter federal conforme al 78 BIS, el 78 BIS 1 da la solución, dice que cuando haya una declaratoria por parte del Ejecutivo Federal deja de tener efectos cualquier acto y convenio relativo a tal y cual efecto; consecuentemente creo que esta es la regla, pero eso no excluye la posibilidad de que conforme a ambas leyes las autoridades locales en lo que les compete, y así lo establecen expresamente, puedan eventualmente realizar este tipo de actos.

Si hubiera una declaratoria de carácter federal, por el Ejecutivo Federal, evidentemente esto excluiría la posibilidad –insisto– me parece relevante tener presente que en estos casos no hay zonas predeterminadas, son zonas que se definen en los actos del Ejecutivo Federal cuando considera que se dan las situaciones que establecen las leyes para proteger esas zonas, en tanto no lo haga y estén en los Estados, me parece que conforme a las propias leyes esto es de jurisdicción local. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muy brevemente señor Presidente. Yo al contrario veo un sistema, de verdad, muy integral en términos de las competencias entre la Federación y los Estados. Creo que la autoridad federal *motu proprio* puede determinar que tiene que declarar esta zona; otra es que resulte esto por excitativa del gobierno del Estado, y otra es que el propio gobierno del Estado presente esta situación.

Creo que es importante lo que decía el Ministro Ortiz Mayagoitia con la metáfora del queso gruyere, ¿Qué pasa si esto queda como queso gruyere? Creo que cuando tenga esta condición, de verdad, esta necesidad ahí evidentemente por razones generales prevalece la

condición federal, porque tiene una mayor posibilidad de ámbito. Eso lo puede hacer el gobierno federal, nadie le está negando su posibilidad, lo puede hacer –insisto– porque le parece muy grave a través de la Secretaría o porque le parece grave al gobierno del Estado o de los Estados, inclusive esto podría tener una condición que traspasara a uno o más Estados, y consecuentemente actúa, el gobierno federal, como reacción a esta posibilidad, pero si encontramos una zona que tiene esta condición de degradación y participa o la establece el gobierno del Estado, yo de verdad no encuentro cuál sería el inconveniente y cómo resultarían afectadas, ya en un sentido de política ambiental; es más, creo que este argumento que se daba de la fracción IV del artículo 78 BIS, juega en este mismo sentido ¿Por qué? Porque esta es una ley participativa, inclusive respecto de las zonas federales, la Federación requiere, porque se está realizando sobre el territorio de un Estado, la participación del propio gobierno del Estado, creo que eso no excluye la posibilidad de participación del gobierno sino simple y sencillamente delimita las condiciones de administración de una zona que evidentemente tienen estos elementos. Si comparamos las zonas de restauración, por ejemplo con las zonas que teníamos aquí de las áreas naturales protegidas hay una diferencia central, en áreas naturales protegidas sí se está hablando de una modalidad específica de terrenos federales; en el caso de las zonas de restauración se está hablando de terrenos en general; entonces creo que hay una posibilidad, una compatibilidad –y ahorita decía un muy buen argumento el Ministro Franco– en el sentido de señalar que la Federación por condición misma de la

Ley General que establece –digamos– esta superposición territorial respecto de lo que los Estados se estén dando. Si fuera el caso donde se fue una zona de un Estado particular importante, bueno, que la proteja el Estado, creo que todo lo que se haga para que se protejan estas zonas, está bien, aquí no sobran competencias, creo que la válvula de escape al final de cuentas está en que la

Federación puede tomar un control en este mismo sentido, y permitir distintas administraciones en un tema pues tan delicado como el equilibrio ecológico en el país.

Entonces, yo en ese sentido, los argumentos que he escuchado, pues no, no me han convencido, y creo que ya con el comentario que hacia el Ministro Aguirre para complementar el proyecto, pues a mí me parece que esto va teniendo ya una forma a partir de lo que todos hemos señalado en esta sesión. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Saqué la tarjeta blanca por lo siguiente, yo estaba muy contento cuando se hizo la alusión al queso gruyere, porque el queso gruyere es más liso que este libro, pero me doy cuenta que quiso decir el queso emmental, que es el que está lleno de agujeros, pero ya comprendí cual era la intención. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente, nada más quisiera agregar dos cuestiones rápidamente. Estoy de acuerdo con lo que se ha mencionado respecto de la posibilidad de establecer este tipo de zonas en jurisdicciones de diferente nivel de gobierno. Concretamente, lo que leyó el señor Ministro Franco respecto del artículo 7°, fracción II, a mí me parece que está determinando de manera específica esta competencia también para los gobiernos locales; pero además, tengo a la mano un Periódico Oficial del Gobierno local de Michoacán, en donde se declara zona de restauración y protección ambiental a Loma de Santa María y depresiones aledañas del Municipio de Morelia, y está dando como fundamentos, justamente todos estos artículos a los que nos estamos refiriendo que son, fíjense: el 7°, fracciones II, III y XI de la Ley General de Equilibrio Ecológico, el 13°, fracción XVIII de la Ley

General de Desarrollo Forestal Sustentable, el 3°, fracción II, y 82 de la Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural del Estado, 3°, fracción I y 7°, fracción XI de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, o sea, sí existe la posibilidad de que se de este tipo cuando se trata de terrenos que están bajo su jurisdicción, y un poco a lo que había mencionado el señor Ministro Pardo Rebolledo, él señaló que la fracción XXXI del artículo 3° de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, que es ahora la reclamada, está definiendo, o la fracción XXXII, zonas de restauración, y que dice que son las que presentan en grado 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 la tierra conforme a lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico.

Aquí, creo que más que dar una cuestión competencial, se está refiriendo a una cuestión de definición, ¿a qué se refiere la definición de las zonas de restauración? No porque se entienda que estas zonas de restauración son competencia exclusiva del gobierno federal, y que en el momento en que establece que son conforme a lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico, entiendo que tendrá que analizarse de manera armónica con el propio artículo 45 de la ley, que es el que remite justamente a esta ley, entonces si lo entendemos como un sistema, pues de alguna manera no puede ser la definición la que nos dé la competencia cuando existen leyes federales y leyes locales, que de alguna manera están estableciendo artículos que sí permiten interpretar que se está determinando que tratándose de la naturaleza del bien, puede estimarse que existe la posibilidad de que se emita una declaración ya sea federal o local. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Para que yo pueda saber cuál es el sentido del voto que se va a emitir, el señor Ministro

Aguirre no nos ha dicho cuál va a ser finalmente su propuesta, porque aquí en las consideraciones que están en la página ciento cuarenta y cinco de su proyecto, nos dice: En otras palabras la declaratoria por parte del Ejecutivo demandado –esto es el estatal– respecto de las zonas de restauración de tierras ubicada en la circunscripción territorial del Estado de Michoacán, a la cual se refieren los artículos 45, 46 y 47, y dice adelante: “Se debe hacer en coordinación con el gobierno federal, esto es, 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.”

Luego entonces, si se ha sostenido de alguna manera que el artículo 45, al permitir la declaratoria por el titular del Ejecutivo del Estado, sin intervención de la Federación, no viola la competencia de la Federación, o bien, como propone el proyecto, esta declaratoria por parte del gobierno del Estado se tiene que hacer en coordinación – como dice el proyecto– con el gobierno federal. Pregunto yo, ¿Cuál es de las dos posturas la que se va a sostener? Porque aun con los calosfríos que le da al señor Ministro, aquí la propuesta es precisamente que sea en coordinación, y la ley señala en el artículo 8º, muy claramente, que la coordinación consiste en hacerlo mediante convenios. Nada más para poder orientar el sentido de mi voto pediría que se definiera cuál va a ser el sentido de la consideración respectiva.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre, le resulta cita y le solicitaría señor Ministro también hacer la propuesta, porque siento que una vez que haga la propuesta estaremos en situación de votar.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Correctísimo señor Presidente. Mire usted, acepto con muchísimo gusto la interpelación, suprimo la palabra “coordinación” para no intervenir en la espesa discusión de sí hay necesidad de celebrar convenios de coordinación; simplemente ajuste y colaboración o alguna palabra sucedánea para destroncar la necesidad de un convenio de colaboración.

¿Cuál es el tema? El tema es que interpretando sistemáticamente la ley del Estado con la ley federal, artículos 78, 76, párrafo segundo, 78 BIS, también párrafo segundo, que hablan de la necesidad de una publicación en el Diario Oficial, 3º, fracciones XXXI y XXXII –como nos lo ha citado el señor Ministro Pardo Rebolledo, 82, –claro, algunas intervenciones muy relevantes de la señora Ministra, del señor Ministro Cossío, del señor Ministro Zaldívar– tendré que armar el engrose. Estaría, primero por la constitucionalidad; segundo, porque es un sistema en donde la misma ley local ajusta armónicamente con la federal, y desde luego, me comprometería –en caso de prevalecer la propuesta de constitucionalidad por sistema– a entregarles a todos los señores Ministros el engrose para recibir gustosamente sus opiniones. Esa sería mi propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Propuesta que someto a votación y que –vamos a sintetizarla– es a favor o en contra de la propuesta del proyecto modificado, con las consideraciones que acaba de sustentar el señor Ministro ponente, que parten de una interpretación armónica, sistemática, de todas estas disposiciones, y que lo llevan a proponer la validez constitucional de los preceptos 45, 46 y 47 de la ley relativa. Así lo ponemos a consideración y que ya cada señor Ministro haga las salvedades, inclusive de algunos otros artículos. ¿A favor o en contra del proyecto? Tome la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con mi propuesta ultraajustada.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra, y por la inconstitucionalidad del artículo 45 reclamado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado y las salvedades que resulten del engrose.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En contra, por la inconstitucionalidad.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También por la inconstitucionalidad del artículo 45.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: También por la inconstitucionalidad del artículo 45 de la ley reclamada, pero aclaro, que respecto de los artículos 46 y 47, coincido en el reconocimiento de validez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto en cuanto a reconocer la validez del artículo 45 de la ley impugnada, con las salvedades del señor Ministro Aguilar Morales, y unanimidad de votos en cuanto a reconocer la validez de los diversos artículos 46 y 47 del mismo ordenamiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Hay decisión. Continuamos.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente, prueba superada, permítame medio minuto para arreglar

mis papeles que me tienen a punto del naufragio, y necesitaría celebrar un convenio de colaboración con nuestro ujier para que me ayudara a poner orden ¿Dónde quedó mi nota? ¡Ah! Ya la encontré, gracias.

En el Considerando Décimo Primero, aparentemente será el Décimo, páginas ciento cuarenta y seis a ciento cincuenta y uno: Se propone reconocer la validez de los artículos 3º, fracción X, y 78 impugnados, si bien es cierto que el señalado artículo 3º, fracción X, establece qué debe entenderse por el concepto de degradación de tierras, también es verdad que esa definición sólo se limita para los efectos de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, y más aún, esa definición está subordinada a lo que establezca el Inventario Nacional de Tierras, el cual está previsto y regulado en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. En consecuencia no invade la esfera de competencia de la Federación.

Por otra parte, el diverso artículo 78 impugnado, tampoco invade la esfera de competencia de la Federación, porque dicho precepto no regula el uso de suelo para actividad forestal, sino la emisión y actualización del Inventario Estatal de Tierras a efecto de conocer las diferentes calidades y usos de las tierras que se dedican a las actividades productivas del campo, y la Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable, únicamente reservó como facultad exclusiva de la 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 revela, según parecer del proyecto, que los Estados sí pueden elaborar el Inventario Estatal, Forestal y de Suelos siguiendo los lineamientos fijados en la ley general mencionada. Es lo que está a su consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración señoras y señores Ministros. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo estoy de acuerdo con lo que establece el señor Ministro en su proyecto, lo único, si no tuviera inconveniente, y si no, también estoy de acuerdo, le mandaré una serie de artículos de la Ley Forestal local, que reforzarían con mucho lo que él está diciendo en su proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gustoso los acepto y con el buen tino que le conozco a la señora Ministra, seguramente se incluirán en el engrose que en su caso no se supeditaré a la votación de los señores Ministros.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si no hay alguna observación, voy a solicitar una intención de voto y en cuanto se incorporen los señores Ministros hacemos la votación definitiva.

(En este momento se ausentan del Salón de Plenos los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz).

En votación económica no hemos encontrado alguna objeción; o sea los presentes estamos de acuerdo con el proyecto, consultaremos a los señores Ministros. Continuemos señor Ministro ponente.

(En este momento se reincorporan al Salón de Plenos los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz).

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias Presidente, en el Considerando Décimo Segundo, fojas ciento cincuenta y uno a ciento sesenta y nueve, 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 Ocampo, porque si bien es cierto que las normas impugnadas prevén las conductas consideradas como infracciones en materia forestal y las sanciones que deben imponerse a quienes las cometan, también lo es que tales preceptos establecen expresamente que en el tema

de infracciones en materia forestal, deben reconocerse las previstas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y que como sanciones deben imponerse preferentemente las previstas en esta ley –en la última que se mencionó– incluso en los propios artículos impugnados, se sujetó su aplicación a la prelación de la normatividad federal, lo cual significa que ésta debe de ser entendida prioritariamente a la ley combatida.

En pocas palabras, la ley local tendrá aplicación en los casos o supuestos no previstos en la ley general, –por utilizar una palabra, espero que no esté prohibida– “residuales”; es decir, los artículos impugnados se aplicarán de manera complementaria en materia forestal; en consecuencia, no invadan la esfera de competencia de la Federación.

Las fracciones I y II del artículo 85 impugnado, se limitan a sancionar a quien use el recurso del suelo en contravención a las disposiciones de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, y de ninguna manera sanciona las conductas violatorias de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Además, la aludida fracción II, sólo sanciona a quien cambie el uso de la tierra sin contar con la autorización correspondiente, pero no se refiere al uso de tierras forestales, sino a las distintas: del pastoreo, minero y agrícola.

La fracción III del citado artículo 85, si bien sanciona a quien incumpla compromisos de prevención, de erosión y contaminación, contemplados en los proyectos para la autorización, entre otros, forestal, esta norma debe entenderse referida a la materia forestal local, sobre la cual el Poder Legislativo demandado, sí tiene facultades para prever sanciones.

La fracción V, del aludido numeral 85, sanciona a quien contravenga las declaraciones de zonas de restauración y de conservación de

tierras, pero con ello de manera alguna sanciona a quienes contravengan las disposiciones contenidas en los decretos por los cuales se establezcan vedas forestales, contenidas en la fracción XVII, del artículo 163, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; en tanto que las zonas de conservación y restauración de tierras y las vedas forestales, son cosas distintas. A su juicio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ponente. Antes de someterlo a su consideración para efectos de formalizar, ya no como intención de voto, sino como voto definitivo, el Considerando anterior, el Décimo Primero, consulto a los señores Ministros Zaldívar y Cossío, ¿tienen alguna objeción?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No hay objeción. **HAY UNANIMIDAD SEÑOR SECRETARIO.**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración el Considerando Décimo Segundo. Señor Ministro, tiene fraccionado el análisis, dividido en apartados este Considerando.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No, es el siguiente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No, el Trece.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Ah!, de acuerdo. Está a su consideración el Considerando Doce. ¿Ninguna objeción?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Pido la palabra señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Bueno, en el análisis de la inconstitucionalidad 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, el señor Ministro ponente, efectivamente los tiene divididos en dos subtemas; el primero, es el análisis del artículo 85, fracciones I, II, III y V, y el 86 impugnados, y luego hace un análisis muy preciso del artículo 85 en sus fracciones I y II.

Habiendo revisado la consulta, no estoy convencido de la propuesta del proyecto, en cuanto concluye que dichos artículos no invaden el ámbito de competencia federal, en virtud de que según nos dice el proyecto, los mismos 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 se advierte cómo podrían tales preceptos contravenir lo dispuesto en aquella ley.

Esto a mí me genera duda, ya que de los artículos 12, fracción XXVI, y 16, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se desprende que es atribución del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría correspondiente, que en este caso es SEMARNAT, imponen 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, los artículos impugnados prevén las infracciones a la ley local, de acuerdo con la prelación –entrecomillo esto– “de acuerdo con la prelación de la normatividad federal vigente”; y el artículo 86, –también impugnado–, las sanciones respectivas, sujetándolo igualmente a dicha prelación.

Ahora bien, si nos encontramos en una materia concurrente, en la que existe coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, e incluso existe la posibilidad de suscribir convenios entre la autoridad federal y la local, ello no se traduce en que tratándose de infracciones y de sanciones, pueda existir duplicidad entre aquellos órdenes, aun cuando se pretenda reconocer una prelación de la normatividad federal vigente, lo que además conllevaría a una inseguridad jurídica respecto de ¿cuál es la normatividad que se estaría aplicando por la autoridad local?, aunado a ¿Cuál es el sentido de señalar infracciones y sanciones?, si preferentemente se deberán imponer las previstas en la norma federal, luego entonces, estimo que los preceptos alternados sí invaden el ámbito competencial federal, tratándose de la materia forestal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. Traigo la nota en un sentido muy parecido, el artículo 85 que se analiza, permite a la Secretaría de Desarrollo Rural, aplicar las sanciones ahí previstas, de acuerdo con la prelación de la normativa federal vigente y los acuerdos de coordinación.

En lo que no coincido, es en que la aplicación de la ley local sea de manera complementaria a la materia forestal, en la que se dice: “Existen facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y los Estados, para lograr objetivos de interés común en materia forestal, motivo por los cuales

se reitera que con la emisión de los preceptos 85 y 86, no se invade la esfera de la Federación”.

Dice el proyecto que es una aplicación complementaria en la materia federal, pero la propia norma 85, condiciona la aplicación a la existencia del convenio de coordinación, no habla pues de una facultad concurrente, sino más bien condicionada a que en el convenio de coordinación se permita esta facultad sancionadora de la autoridad local ¿En qué medida puede ser esta facultad?; es decir, si la ley federal estableciera sanciones para conductas ya tipificadas, no tiene sentido que en la norma local se reitere.

Lo que se puede delegar en el convenio es solamente la potestad de aplicar las sanciones previstas en la ley federal, pero no generar nuevas sanciones complementarias a las ya previstas en las normas federales, creo que hay párrafos, se sugiere eliminar el párrafo segundo de la página ciento sesenta y siete de la consulta, que dice: “También lo es que esta disposición, –se refiere a la fracción III del artículo 85–, 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 federal en el ámbito de su competencia”.

Aquí ya se dijo que esta facultad está condicionada a la existencia del convenio, no como una competencia autónoma, concurrente de la Federación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Estoy de acuerdo con lo que dice el Ministro Ortiz, en cuanto al análisis del primer argumento en relación con el artículo 85, creo que la validez de las normas que se están estudiando no pueden derivar simplemente de que establezcan una prelación a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Forestal, en relación con infracciones y sanciones, sino en realidad porque además de establecerse en dichas normas esa prelación, lo cierto es 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”, es cierto a través de convenios o acuerdos de coordinación, y discúlpenme por mencionar los convenios y los acuerdos de coordinación, pero así lo dice el artículo 24: “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: Fracción IV de este artículo 24: “Imponer medidas de seguridad y las sanciones a las infracciones que se cometan en materia federal”. Yo lo entiendo como lo sugiere el Ministro Ortiz, que se refiere a las que están establecidas en la ley general, no a unas nuevas o diferentes que se establezcan en la ley estatal.

Por otra parte 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.

La verdad, a mí, esta afirmación del proyecto no le encuentro sustento cómo se llega a esta conclusión. La norma dice 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”.

Por lo que hace a la fracción III del artículo 85, a mi juicio no es correcto decir que dicha 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, 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 que ahí se llama local.

Como decía yo, el artículo 12, fracción XXVI, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, reserva a la Federación imponer medidas de seguridad y sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal. Es cierto, estas atribuciones pueden ser asumidas por las entidades federativas a través de los convenios o acuerdos de coordinación que señala el artículo 24 que ya les leí; y tan es así, que el propio artículo 86 de la ley estatal, señala, para el caso de las fracciones mencionadas en el artículo anterior, el 85, que impone las sanciones: 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. Luego entonces, las infracciones que se pueden imponer por parte del titular 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. Gracias.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, que amable.

Bueno, en primer lugar quiero decir que rechazo enfáticamente la disculpa que se me ha ofrecido, está en ejercicio de su derecho de mencionar cuantas veces quiera el artículo 24, en cuanto habla de la participación y de los acuerdos de coordinación, es muy jurídica su intervención, no me agravia en absoluto que lea un artículo de la ley y por tanto, hasta ahí llego en este tema.

Quiero apoyarme mucho en los distinguidos penalistas aquí presentes, ¿Para poder normar una sanción penal, qué 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. Estoy 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, pongamos por caso, contemplar como delito esa conducta antijurídica y culpable etc., que no está tomada en cuenta en otras legislaciones de otro fuero, esto nada se lo impide. Estoy de acuerdo en que no es muy afortunada la redacción de varios de los párrafos de este Considerando, pero es problema de redacción, pienso que tanto la Federación como el Estado de Michoacán, de Ocampo, tienen plena libertad para establecer en su legislación normas penales y si algún Estado quiere decir que hay una prelación en la aplicación de las sanciones de carácter federal, es una postergación que no implica la necesidad de una calca de conductas típicas, si esto fuera así, prelación o no prelación, sí me haría pensar muy marcadamente acerca del tema de la inconstitucionalidad, pero hasta donde entiendo no es así; entonces, los problemas que me han mencionado, –lo digo con todo cariño y respeto–, son problemas de acomodo y de redacción, pero la misión que se propuso transmitir en el considerando pienso que se sostiene. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sigue a su consideración. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

Quiero regresar al mismo problema que tuvimos en la sesión de anteayer, esta es la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y uno supondría que esta ley debía limitarse a los temas forestales. La pregunta que nos hemos estado haciendo es: ¿El Gobierno de Michoacán, o en general cualquier entidad federativa tiene atribuciones para regular como dice el título de la ley, la restauración, la conservación y restauración de tierras de su Estado o no? Porque lo que me parece que estamos haciendo es montar el tema como si la Ley de Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán atendiera exclusiva o estrictamente al tema de los bosques y en ese sentido estuviera invadiendo competencias de la Federación.

Éste me parece que es el tema central, habíamos establecido en este modelo de constitucionalidad indirecta la contraposición entre la Ley de Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, contra la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; entonces, si en este momento estas infracciones que se están estableciendo en los artículos 85 y siguientes se refieren a bosques, pues podría tener sentido su consideración de inconstitucionalidad, pero si se refieren a una materia que es la conservación y la restauración de tierras, sin llegar al tema específico de los bosques, ¿Por qué habría de ser inconstitucional? por esa razón, puede ser por otras, –no me estoy pronunciando– razones, que una ley local dijera: Yo voy a establecer determinado tipo de sanciones o de infracciones administrativas y sus correspondientes sanciones a las personas que hagan un uso indebido de lo que a mí me parece que debe ser el uso correcto de las tierras.

Éste creo que es un tema importante porque estamos presuponiendo o dando por bueno el argumento del Presidente de la República a través de la Secretaría, de que todo lo que hace la Ley de Conservación es invasivo de la materia de los bosques. En ese sentido, revisando el artículo 85 que es aquél en el que se están estableciendo los tipos de estas infracciones, encuentro que algunos de ellos tendrían que ver con las cuestiones forestales, pero hay algunos otros que no tienen absolutamente nada que ver con la cuestión forestal, y consecuentemente, por qué habría yo de declarar por este motivo –insisto– puede haber otros de legalidad etcétera, no me voy a meter en ese tema, por qué habría yo de declarar inconstitucionales determinados supuestos de infracción, cuando no tienen estrictamente que ver con la materia de los bosques.

Supongamos que una persona dice llevar a cabo el uso del recurso del suelo en contravención a las disposiciones de esta ley, pues a lo mejor le parece eso muy grave a la autoridad del Estado, pero eso ¿qué tiene que ver rigurosa y estrictamente con un bosque?, a lo mejor tiene que ver con la parte de los bosques, pero esto se dará en la condición de aplicación, me parece que en abstracto decir: es inconstitucional sancionar a alguien porque lleva a cabo el uso del recurso del suelo en contravención a la disposición de esta ley, puede ser que sea muy grave esta cuestión o menos grave, etcétera, pero –insisto– relacionado con la competencia específica respecto de la cual nos estamos refiriendo a los bosques, sí tendríamos que ser mucho más específicos para efecto de decir en qué casos concretos sí se está invadiendo una competencia federal en virtud de que este supuesto de infracción está afectando la propia competencia de bosques, que es la que en este momento específico estamos tratando; entonces, desde este punto de vista, –estamos cerca del receso– señor Presidente, yo plantearía este comentario por si merece alguna reflexión. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está en el uso de la palabra el señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, este tema es uno de los que a mí me ha generado más dudas, porque efectivamente, si nosotros vemos el artículo 12 fracción XXVI de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en la fracción XXVI, sí se 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; entonces, podría decirse: aquí está un régimen en el cual en materia de sanciones, las autoridades locales solamente pueden avisar a la Federación y será la Federación la que tiene la exclusividad; sin embargo, a mí me hace mucho ruido si esta interpretación es lógica para quienes hemos venido adoptando una votación en que estamos hablando de un sistema en el que hay ciertas atribuciones que tienen los Estados. Voy a esto, y que es prácticamente en la misma línea de lo que decía el Ministro Cossío.

Puedo aceptar que hay un sistema donde le estamos dando facultades legislativas y administrativas a los Estados por considerar que tienen jurisdicción en esa materia y sin embargo, la sanción relacionada con infracciones a esas atribuciones ¿la va a tener la Federación?

Creo que estos artículos, si los queremos interpretar, acorde a quienes hemos venido votando en ese sentido, entiendo que quienes han tenido otra postura, pues obviamente estos preceptos son un refuerzo, incluso de la forma como han venido votando, pero quienes hemos visto esto como un sistema armónico de distribución de competencias, a mí me parece que estos preceptos deben referirse

exclusivamente a la materia forestal, y la ley impugnada no se refiere exclusivamente a materia forestal, de tal manera que es válido – desde mi punto de vista– prever una interpretación armónica y sistemática de estos preceptos.

Será cuestión de ver con detalle cada una de las fracciones y determinar, esta fracción, si fuera el caso, tiene un contenido forestal, y ésta sí podemos considerar que es inválida, pero a mí me parece que sería contradictorio, para quienes hemos venido sosteniendo esta votación de que hay un sistema armónico de distribución de competencias a nivel de la ley general, que en materia de infracciones pretendamos que hay una exclusión absoluta de los Estados en facultades legislativas y administrativas que les hemos reconocido.

Creo que ésta sería una interpretación literal, gramatical, y que no sería armónica con el sentido de los votos anteriores –reitero– de quienes hemos constituido, hasta este momento, la mayoría en los considerandos anteriores. Por eso creo que sí es factible, en general, reconocer la validez de los preceptos, y que si esto es aceptado, habría que analizar cada una de las fracciones y eventualmente creo que podría haber por ahí alguna que sí adolezca de vicio de invalidez. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro, vista la hora, decretamos un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Reanudamos la sesión. Continúa a su consideración este considerando. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente señor Presidente. Me voy a sumar a quienes se han manifestado por la constitucionalidad de los preceptos, simplemente quiero expresar un argumento que me parece muy importante en este sentido.

Si el ámbito de la ley local fuera exclusivamente forestal, yo podría estar de acuerdo, pero creo que el ámbito y el objeto de la ley local no se reduce a lo forestal, y consecuentemente, por esa razón, si ven la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y otras leyes que existen, podría haber competencia de las autoridades locales para establecer las sanciones, y el propio encabezado de la ley local al salvar y señalar que es con la prelación de lo que corresponde a la Federación, creo que los preceptos pueden considerarse válidos constitucionalmente hablando. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Nada más para mencionar rápidamente también la razón de mi voto, y que también estaré por la constitucionalidad en la interpretación sistemática que ya se ha propuesto por varios de los señores Ministros, y nada más agregaría una situación.

En el proyecto se ha determinado que esto tiene razón de ser por el artículo 11 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; sin embargo, creo que tiene más aplicación todavía el artículo 11, pero de la Ley Federal de Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán que dice: “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”.

Entonces, todo está supeditado en esta materia forestal a convenio, y en las materias que no lo son pues tiene competencia; entonces, entendiéndolo de manera armónica y en la forma que de alguna manera había mencionado el señor Ministro en relación con lo que se establece de la sanción federal, que no tiene que ser repetitiva, estaría de acuerdo con todo eso. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Sólo para justificar también el sentido de mí voto en este aspecto, aunque en un tema anterior sostuve que hay facultades que sí son exclusivas de la Federación, no desconozco que en términos de la propia ley general, como ya lo dijo la Ministra Luna Ramos, hay una distribución de competencias tanto a la Federación como a los Estados, y partiendo de la base de que hay un régimen estatal sobre esta materia, me parece, por lógica, que debe tener o contar con un capítulo de sanciones a fin de hacer efectivas sus facultades. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: He hecho un breve ejercicio comparativo entre las infracciones establecidas en la ley federal, que se llama Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 163, y las que prevé el artículo 85; la verdad es que palabras más, palabras menos, estas infracciones están ya previstas en la ley federal; y si el artículo 85 que analizamos expresamente dice que podrán aplicar las sanciones de acuerdo con la prelación de la ley federal; es decir que en primer lugar hay que aplicar la ley federal, pues esto significa una doble imposición de sanción, y sujeto a los

convenios, no creo que la ley local deba establecer esta sanción, lo que se le puede trasladar en el convenio, es la facultad sancionadora, como sucede en materia de auditoría fiscal federal, por ejemplo.

En consecuencia, sigo pensando que esta norma es también inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración. Señor Ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Pienso que no es así, pero quisiera referirme antes a algunas sugerencias que se me hicieron. Algún señor Ministro dijo que le hacía ruido que se hablara de aplicación complementaria, yo diría: “se suprime y gana el proyecto”, se suprime esa expresión y gana el proyecto. Pienso que respeta lo regulado en materia exclusiva forestal para la Federación, “bosques”, y por tanto no invaden la esfera competencial, ese es mi parecer; y esto se aplica en la materia forestal, incidentalmente en alguna de las fracciones se menciona, pero en la materia que le es propia al Estado de la normatividad forestal; entonces, creo que se puede compaginar y desde luego enriquecer notablemente el proyecto con varias de las expresiones y sugerencias que hicieron.

El señor Ministro Aguilar, por ejemplo decía: que la fracción II del 85, sólo se refiere a tierras destinadas al pastoreo; yo pienso que no es así, se refiere también –pero es algo que me sembró una duda y por eso quiero traerlo a colación– a las otras materias que menciona el 85 en otras fracciones; II. “Cambiar la utilización de la tierra sin contar con la autorización correspondiente” ¿Solamente están hablando de tierras de pastoreo? No lo sé, creo que es más amplia la infracción prevista, pero lo dejo a su consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración. Yo comparto la expresión que hace el señor Ministro Ortiz Mayagoitia,

creo que aquí sí hay una invasión en este tema, y concretamente ahorita que se decía de la materia forestal, en el artículo 85, fracción III, expresamente se señala esta materia forestal.

Existe esta prohibición en materia federal y convengo totalmente en esta expresión de que si hubiere un convenio sería exclusivamente no para transportar la atribución normativa, sino simplemente la aplicación. Tome votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con el proyecto, también con los ajustes que he mencionado; y desde luego con la reiteración, todo el engrose será sometido a su análisis estricto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Igual.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo considero que hay facultades del Estado para hacerlo en la existencia de los convenios que establece el artículo 12, pero el artículo 85, al establecer otras causas de infracción invade la esfera de la Federación.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Por la inconstitucionalidad.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También, por la inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete

votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, en cuanto a reconocer la validez del artículo 86, e incluso del 85, salvo su fracción III, en términos del voto del Ministro Aguilar. Y respecto de los restantes numerales existe la mayoría de seis votos a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Hay decisión.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Es el Considerando Décimo Tercero.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí, es bastante amplio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Voy a darle la voz a la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más para mencionar señor Presidente, que este considerando es un poco complejo porque tiene muchos incisos, y que a lo mejor para no perder el hilo de la discusión en todos los incisos, valdría la pena verlo completo en la siguiente sesión, pues si no, nos vamos a quedar a medias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto, esto valdría inclusive para no hacer la presentación, para que haya continuidad.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muy bien señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo, entonces levanto la sesión, convocándolos para la que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora de costumbre.

(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)