

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 107**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 14 DE OCTUBRE DE 2010**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con catorce minutos del jueves catorce de octubre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, y Juan N. Silva Meza. No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento seis, ordinaria, celebrada el lunes once de octubre de dos mil diez.

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

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves catorce de octubre de dos mil diez:

**II.I. 91/2007**

Controversia constitucional 91/2007 promovida por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, demandando la invalidez de los artículos 3, fracciones VII y XXXI, 6, fracciones de la I a la IV, de la VI a la IX, XI y XII, 8, 9, fracciones I y II, 11, fracciones II y III, del 12 al 17, del 19 al 27, 29, 31, 41, 49 y 78 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial estatal el nueve de octubre de dos mil siete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 3, fracción VII, 29, párrafo primero, 31 y 41 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado citado el nueve de octubre de dos mil siete. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó los antecedentes del presente asunto y las conclusiones a las que se arriba en el proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos del primero al quinto, relativos, respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, la oportunidad de la presentación de la demanda, la legitimación activa, la legitimación pasiva y las causas de improcedencia; respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que en el proyecto se analiza la validez de preceptos que no están impugnados de manera destacada en la demanda, pero cuya impugnación se advierte del análisis de los respectivos conceptos de invalidez, ante lo cual solicitó que antes de iniciar el estudio respectivo se precise qué preceptos serán materia de análisis, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Silva Meza mencionó que en el séptimo concepto de invalidez se controvierte el artículo 8º de la ley impugnada siendo conveniente dar respuesta al argumento respectivo en el sentido de reconocer su validez como los demás artículos que se analizan en el asunto, lo

que se aceptó por el señor Ministro Ponente Aguirre Anguiano, el cual agradeció al señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea las observaciones de forma que le planteó.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando sexto (páginas de la cuarenta y ocho a la noventa y nueve), en el que se determina, tomando en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos junto con las leyes generales y los tratados internacionales forman el orden jurídico nacional y que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, es de carácter general, que la misma está en un plano jerárquicamente superior en relación con las leyes federales y las locales, luego, si la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, es de carácter local, es inconcuso que respecto a ella, la Ley General precitada se ubica en un plano superior. Aunado a lo anterior, se resalta que este Alto Tribunal ha reconocido la validez de las leyes locales si se encuentran sujetas a lo previsto en una Ley General e incluso si aquéllas no se apegan a lo previsto en este tipo de leyes resultarán inconstitucionales.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que al analizar el juicio de amparo 120/2002 promovido por \*\*\*\*\* México, sociedad anónima de capital variable, votó en contra del criterio relativo a que una ley que distribuye funciones a las entidades políticas del Estado Mexicano encuadra en el

supuesto de las mencionadas en el artículo 133 constitucional, ya que del análisis de las constituciones vigentes en los Estados Unidos Mexicanos no se advierte la intención de prever leyes de esa naturaleza, especialmente en el artículo 133 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete en el que se introdujo un texto similar al del artículo VI, párrafo segundo, de la Constitución de los Estados de América, estimando que dicho criterio no es correcto.

Recordó que en el asunto de \*\*\*\*\* el señor Ministro Gudiño Pelayo votó en contra en tanto que los señores Ministros Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea no han votado sobre el criterio respectivo.

Agregó que en el caso no es necesario referirse a ese criterio, ya que la fracción XXIX-G, establece una facultad concurrente, con independencia de si hay o no una relación jerárquica entre la ley impugnada y la Ley General, por ende, propuso limitarse al análisis de la materialidad del artículo 73, fracción XXIX-G en contraste con el artículo 3º, fracción XXXI, contenido en el primer concepto de invalidez, estimando que eso es suficiente para determinar si la expresión “cubierta forestal” compete a la Federación o a las entidades federativas, en términos de lo establecido para las atribuciones concurrentes.

Manifestó coincidir con algunas de las cuestiones que plantea el proyecto, sin embargo señaló que existe una diferencia fundamental entre ley marco y Ley General, estimando que se trata de un caso que puede abordarse en esos términos atendiendo a la forma en que está integrado actualmente el Tribunal Pleno.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó compartir lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz ya que no es el caso de pronunciarse acerca del tema de la jerarquía normativa de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en relación con la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, precisando que, en el caso, lo que importa, es que conforme a la Constitución Federal se trata de una materia concurrente y, por ende, para verificar si asiste o no la razón al actor en cuanto alega que se invade su esfera competencial con motivo de los preceptos legales que impugna, debe atenderse a lo que en la Ley General correspondiente se establezca acerca de la distribución de facultades entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

Por ello sugirió que se eliminen las referencias a jerarquía normativa ya que se trata de un tema de amplio debate y posicionamientos específicos, siendo conveniente limitarse a establecer cuáles son los límites competenciales del actor y de la entidad demandada, reconociendo la

problemática de que el Pleno no está integrado debidamente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto, pues con independencia de que se aluda al artículo 133 constitucional, lo cierto es que por mandato constitucional en la materia respectiva se determina que sea el Congreso de la Unión el que distribuya las atribuciones entre la Federación y los Estados, de tal manera, que la vulneración de la competencia marco fijada en la Ley General, deviene en la inconstitucionalidad de la norma local que contraviene lo establecido en la Ley General respectiva.

Recordó que en el caso de la píldora del día siguiente, la mayoría sostuvo que éste fue el criterio con el cual derivó la constitucionalidad del acto impugnado, consecuentemente no habría por qué referirse al artículo 133 constitucional.

Estimó que en todo caso lo relevante es si lo forestal es ambiental o no, considerando que este último sí lo comprende, agregando que en este tema sí es necesario atender a lo establecido en la Ley General respectiva, porque la Constitución no da la competencia per se en estos temas, en la inteligencia de que al referirse a la competencia de una Ley General se parte de la base de que las leyes, tanto la federal como las locales, son de jerarquía inferior, reiterando que la competencia la distribuye el Congreso por

mandato constitucional, pues si se suprime la referencia a la Ley General consideró no advertir en qué forma se realizará el análisis de constitucionalidad.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que el artículo 133 constitucional es una mala copia por errores de traducción del artículo VI, párrafo segundo, de la Constitución de los Estados Unidos de América, respecto de lo cual ha existido una amplia discusión doctrinaria, en tanto que doctrinarios de ambos países llegan a conclusiones similares. A continuación dio lectura a los referidos preceptos, precisando que existe una similitud marcada y se sostiene que son diversos los alcances que se le han dado al artículo 133 constitucional respecto del referido precepto de la Constitución de los Estados Unidos de América, siendo conveniente acudir a los criterios fijados por este Alto Tribunal, sin menoscabo de reconocer que podría analizarse el asunto desde una óptica material. Además, aceptó suprimir la referencia doctrinaria a la que aludió el señor Ministro Cossío Díaz, incluso, estimó necesario conocer cuál es el criterio que sostienen los nuevos Ministros que integran el Pleno de este Alto Tribunal.

La señora Ministra Luna Ramos mencionó que comparte el proyecto en el sentido de que la Ley General Forestal es similar a las diversas leyes generales, coincidiendo con la propuesta de eliminar lo relativo al caso \*\*\*\*\* , el cual se refiere a la jerarquía de tratados y si bien

en una parte se abordó el tema de leyes generales, lo cierto es que no fue el tema fundamental.

Mencionó que en el considerando sexto se fija un preámbulo para el análisis de constitucionalidad que se plantea y en él se precisa cuáles son la Ley General y la ley federal aplicables. Agregó que hace poco tiempo se resolvió el asunto de los no fumadores, estimando que las tesis allí sostenidas son aplicables al caso concreto, ya que en ese precedente se reconoció que existen facultades concurrentes, habiéndose establecido premisas relevantes que deben traerse al caso.

Recordó que en una de las tesis derivadas de ese precedente se sostiene “LEYES LOCALES EN MATERIA CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS EN LAS LEYES GENERALES”, ya que en el caso concreto se están estableciendo algunos conceptos de invalidez donde se reconoce esta facultad concurrente y que en alguna parte de la ley se establecen menores o mayores prohibiciones que en la Ley General, lo que ya se dijo en el precedente referido en el sentido de que las leyes locales que se refieran a las materias reguladas por leyes generales pueden ir más allá, ya que las leyes generales únicamente establecen requisitos mínimos para regular las conductas, lo que en el caso concreto podría servir de base para responder algunos de los conceptos de invalidez.

Agregó la conveniencia de señalar que sí existe una Ley General aplicable, así como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y el Reglamento de dicha ley, siendo importante referir que en el aspecto local existen tres leyes, la reclamada, la Ley Ambiental de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, siendo relevante que la impugnada se refiere al desarrollo forestal y ésta abrogó la Ley Relativa a la Explotación de Bosques o Aprovechamientos de Productos Forestales, expedida desde mil novecientos cuarenta y cinco, por lo que ante la relevancia de esas leyes solicitó se agregue dicha información.

El señor Ministro Cossío Díaz reconoció que efectivamente se trata de una ley que regula una materia concurrente, agregando que el caso \*\*\*\*\* es un precedente relativo a la jerarquía de los tratados internacionales. Agregó que en el caso se analiza el tema sobre el alcance de la Ley General Forestal y su jerarquía tomando en cuenta lo previsto en los artículos 133 constitucional y VI, párrafo segundo, de la Constitución de los Estados Unidos de América, señalando que nadie discute que la ley emitida por el Congreso de la Unión realiza una distribución material entre la Federación y los Estados, máxime que en los conceptos de invalidez se sostiene: “La parte actora agrega que la incorporación de la cubierta

forestal en el concepto de tierra para efectos de la Ley de Conservación de Tierra del Estado de Michoacán de Ocampo, constituye la invasión al régimen de competencias de la Federación, por lo que hace a la definición de política nacional, realización de inventarios, emisión de normatividad, así como al régimen de autorizaciones en materia de cambio de uso de suelo, forestal y de aprovechamiento de recursos forestales”.

Estimó que en el proyecto se sostiene que la legislación del Estado de Michoacán no puede contravenir la disposición de la Ley General y, consecuentemente, con ello se realiza una distribución material para determinar si el concepto de “cubierta forestal”, contraviene o no esa disposición.

Agregó que es rescatable del considerando respectivo el estudio mediante el cual se determina que los bosques forman parte del medio ambiente y puede ser legislado por la Federación en tanto que los Estados pueden hacerlo a partir de la respectiva Ley General, siendo relevante esta parte a la que se arriba con la interpretación armónica de los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, constitucionales.

En cambio, estimó innecesario analizar como una cuestión jerárquica los problemas restantes que son puramente materiales ya que definen actividades, rubros o acciones federales y para poder definir esas acciones que se

refieren a conceptos materiales, se debe contrastar si la ley impugnada con la Ley General, por ejemplo, cubierta forestal está comprendido en lo que determina la legislación federal y si no, quiere decir que no es de la competencia federal por lo que es competencia local, sin necesidad de examinar ahora si son aplicables los casos \*\*\*\*\* y el contenido en la controversia constitucional 132/2006.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó tener una visión diferente del problema, pues la interpretación del artículo 27 constitucional lo lleva a la conclusión de que existe una competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en cualquier aspecto relacionado con tierras. Recordó que el artículo 27 constitucional se refiere a la Nación, señalando que indistintamente se utiliza dicho vocablo para el Estado Mexicano o para la Federación, en la inteligencia de que el propio párrafo tercero de ese numeral agrega “así como para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria la Organización y Explotación Colectiva de los Ejidos y Comunidades, el desarrollo de la pequeña propiedad rural, el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”, por lo que si hay una facultad de origen para el Congreso de la Unión, al cohonestar ésta con la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, estimó que la

conurrencia a la que se refiere esta fracción se da tomando en cuenta que cuando en una ley marco se dan espacios a los Estados para legislar pueden expedir las leyes locales respectivas, como sucede en el caso de la materia de educación. En cambio, en el caso concreto, el artículo 8º de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece una diversa forma de coordinación que no es la legislativa, sino la de convenios entre la Federación y los Estados, precisando que su duda es si el legislador federal al ejercer esta facultad que le otorga directamente la Constitución, dejó una especie de reserva legislativa a los estados o al revés, como en los casos de los convenios de coordinación fiscal, que prevén la celebración de convenios generales para desarrollar todas las acciones que en esa ley se establecen a través del servicio nacional forestal. Agregó que esa duda contradice frontalmente el proyecto que sostiene la concurrencia legislativa del orden federal y de los órdenes estatales.

Estimando que en el caso particular se daría una solución muy sencilla al problema ya que en todo lo que corresponde a la materia no podrían haber legislado los Estados.

El señor Ministro Franco González Salas mencionó que en principio compartía la propuesta del proyecto, sin embargo, se sumó a la posición de los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y Luna Ramos en cuanto a no

*Sesión Pública Núm. 107                      Jueves 14 de octubre de 2010*

calificar la ley respectiva, reconociendo que se trata de una ley que establece las bases de la concurrencia y podría resolverse por esa vía. Agregó no estar en desacuerdo en entrar a la discusión de si se trata de una Ley General o no, simplemente que en el caso concreto se podría no tratar el tema para resolver el asunto, ya que faltan dos de los señores Ministros y podría ser importante su posición al respecto.

Agregó que en cuanto a la duda planteada por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, consideró darle una lectura diversa al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, señalando que sí hay posibilidad de considerar válida la facultad de los Estados para legislar en la materia con base en lo previsto en dicho precepto constitucional, el cual señaló contiene un importante contenido social. Sostuvo que es el presupuesto básico y como consecuencia de lo anterior se dictarán las medidas a las que refiere el párrafo en comento para los diversos fines que se precisan enseguida, considerando que las leyes reglamentarias a las que se refiere están acotadas a la porción normativa que indica “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;

para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades”, sin que se trate de un presupuesto constitucional que se refiera a todas las materias indicadas en el párrafo tercero de mérito, por lo que en el caso debe estarse a lo previsto en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, pues la consecuencia lógica será que los Estados sí pueden legislar en la materia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia retiró su referencia al párrafo tercero del artículo 27 constitucional ya que en el enunciado del artículo 13 se indica: “Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia”, por estimar que hay reserva expresa para que la concurrencia se dé por coordinación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larra señaló coincidir con la interpretación del párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Agregó que en cuanto al proyecto es necesario encontrar una alternativa para resolver, estimando no determinante la forma en que está integrado el Pleno, aun cuando sea relevante encontrar una vía para resolver el asunto. Indicó que si se revisa la ley impugnada conforme a la Ley General respectiva ello implica necesariamente la existencia de una relación jerárquica, sin embargo si no se estudia lo relativo, no perdería nada el proyecto, solicitando simplemente partir de la base de que en esos casos la

Constitución delega al Congreso General para que sea el que distribuya las competencias y hacer el análisis en términos de concurrencia, por lo que si el Ministro ponente Aguirre Anguiano aceptara la propuesta consistente en no hacer referencia a la jerarquía normativa y aceptar la concurrencia de la Ley General, se sumaría al proyecto modificado.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que sí se puede abordar el tema conforme a lo propuesto únicamente para este caso concreto, estando conforme en referirse a las condiciones materiales a partir del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General de la República y prescindir de lo demás. Por otro lado, en cuanto a lo solicitado por la señora Ministra Luna Ramos respecto a citar el precedente relativo a los no fumadores aceptó incorporar los criterios respectivos.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó si en el marco normativo también agregaría la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán, lo cual se aceptó por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el considerando sexto, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González

Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando séptimo (páginas de la noventa y nueve a la ciento catorce), en el que se propone declarar infundado el primero de los conceptos de invalidez, orientado a demostrar que el numeral 3, fracción XXXI, en la porción normativa en la cual se hace referencia a "la cubierta forestal", de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo impugnada, viola los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-G y 133 constitucionales, en relación con los diversos 1º, 12, 13 y 45 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, toda vez que el Legislador demandado al emitir la norma impugnada, no invadió la esfera de competencia reservada a la Federación, por el contrario, lo hizo en ejercicio de las facultades que se concedieron a los Estados en el precepto 13, fracciones XVIII y XIX, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en relación con el 14 de la misma, en el sentido de emitir las disposiciones legales necesarias para regular las materias de su competencia. Por tanto, con la emisión de la fracción citada en primer lugar, se respeta el principio de jerarquía contemplado en el artículo 133 constitucional.

Asimismo, en el proyecto se propone declarar infundado el concepto de invalidez en la parte en que se

argumenta que la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, al regular la prestación de servicios técnicos forestales en tierras con cubierta forestal, invade la competencia de la Federación, porque a las entidades federativas no corresponde la regulación de tales servicios, pues los mismos ya están regulados en los artículos 12, fracción XXXIII y 107 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Además de que el prestador de los servicios indicados debe estar registrado y reconocido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En el proyecto se propone que el Congreso demandado al emitir el precepto 49 preinserto no invadió la esfera de competencia de la Federación, pues no reguló una materia reservada a ésta, porque la regulación de la prestación de servicios técnicos vinculados para la conservación, restauración y manejo sustentable de las tierras y las cuencas hidrográficas no se reservó como facultad exclusiva de la Federación, máxime que ésta, por conducto del Legislador Federal, al promulgar el artículo 108 transcrito reglamentó los servicios técnicos forestales, los cuales son distintos a los diversos servicios precisados con anterioridad. En consecuencia, se propone reconocer la validez de los artículos 3, fracción XXXI y 49, de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con el proyecto solicitando al señor Ministro Aguirre Anguiano desarrollar el estudio a partir de lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, porque realmente lo concurrente es esta materia y por derivación la materia forestal, lo que se aceptó por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que está a favor de la propuesta y que la mención hecha por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea es muy correcta, sugiriendo minimizar la consideración contenida a partir de la página ciento trece y ampliar el estudio de la contenida a partir de la página ciento trece, siendo necesario señalar por qué la expresión cubierta forestal no está comprendida en ninguno de los elementos del artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que es en la que se establecen las acciones, destacando las fracciones X, XXVIII y XXIX, de ese numeral, señalando que si se analiza con detenimiento lo que establecen las fracciones respectivas en relación con el concepto de cubierta forestal, se podría fortalecer el proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que será un proyecto demasiado prolijo y un poco farragoso, pero que atenderá a la razón simple para sacarlo adelante, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que la expresión cubierta forestal no implica modificación alguna

a lo determinado en la Ley General, destacando que en la ley impugnada se definen los recursos forestales como toda la vegetación que cubre un ecosistema y el suelo. Señaló que cuando se habla de “cubierta forestal” se trata de un sinónimo de la expresión “recursos forestales”, también se define el concepto “tierra” como “suelo” y se distingue la “vegetación” de la “cubierta forestal”, por lo que no advierte la novedad que introduce el precepto.

El señor Ministro Silva Meza precisó que el proyecto analiza el tema de manera general, en función de que Ley General no establece dogmas para establecer definiciones y conceptos y que éstos sean útiles, para lo cual vincula el artículo 12 con el 13 en relación a terrenos forestales con la posibilidad de elaborar y aplicar programas de reforestación, forestación en zonas degradadas que no sean competencia de la Federación, por lo que no se da una afectación a la Ley General respectiva.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que si se agrega lo relativo a que la expresión cubierta forestal finalmente no introduce un concepto material.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 3º, fracción XXXI, de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros

Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando octavo (páginas de la ciento veintidós a la ciento treinta y cuatro), en el que se propone declarar fundado el segundo concepto de invalidez orientado a demostrar que el precepto 31 de la Ley impugnada viola lo dispuesto en los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-G y 133 constitucionales, en relación con los diversos 10 y 12, fracción XXXI, 58, fracción II, 73 y 97, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, porque a través de él se pretende incorporar requisitos que deben incluir los programas de manejo forestal, pues se ordena que se incluyan medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas, no obstante que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 12, fracción XXXI y 73 precitados, la regulación de los programas de manejo forestal es de la competencia federal, toda vez que el Legislador demandado al promulgar el precepto impugnado invadió la esfera de competencia de la Federación, porque si bien es cierto que las facultades derivadas del precepto 73, fracción XXIX-G, constitucional, son concurrentes, también lo es que el Legislador Federal al reglamentar dicha fracción reservó como facultad exclusiva de la Federación, expedir las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales, e incluso se estableció como requisito para ese

aprovechamiento la autorización que expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, razón por la cual el Congreso demandado carece de competencia y facultades para regular las autorizaciones de aprovechamiento forestal, pues de acuerdo a lo ya razonado, la facultad relativa está reservada en forma expresa a la Federación. Por tanto, al promulgar el precepto 31 cuestionado contravino los preceptos legales citados en primer término y, en vía de consecuencia, el principio de jerarquía de ley previsto en el artículo 133 constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto, ya que si bien es cierto que en la Ley General se dan las bases mínimas para que se establezcan determinados requisitos o se regule determinada situación, la ley local sí puede ampliar esos requisitos y además, es factible que las autorizaciones pudieran otorgarse por el Estado, siempre y cuando exista el convenio correspondiente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló compartir el sentido del proyecto pero por diversos motivos, ya que en términos del artículo 7º, fracción II, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se faculta a los Estados para regular servicios técnicos, dentro de los mismos no pueden incluirse los forestales, pues conforme a lo establecido en los artículos 12, fracción XXVIII, 107 y 108 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la

regulación, el control y evaluación de los servicios técnicos forestales corresponde a la Federación y sólo puede ser ejercida por las entidades federativas cuando dicha facultad le sea transferida en términos de convenios de coordinación.

Precisó que el artículo 13 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable no autoriza la regulación de servicios técnicos, por lo que estimó que la única forma de salvar la constitucionalidad de los numerales 48 y 49 impugnados sería interpretarlos en armonía con el numeral 12, fracción XXVIII, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, solicitando que se eliminen las consideraciones del proyecto en el sentido de que la Ley Forestal faculta a los Estados para regular servicios técnicos y no los reserva a la Federación, lo que aceptó el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó cuestionable que las facultades sean delegables mediante convenio.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia dio lectura al artículo 31 impugnado considerando que dicho numeral impone una obligación a la Federación y si bien pudiera establecerse a través de un convenio, lo cierto es que no es válido que en una ley local se obligue a la Federación a agregar a los programas respectivos determinados elementos, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano consideró conveniente ajustar el proyecto

*Sesión Pública Núm. 107*      *Jueves 14 de octubre de 2010*

en tal sentido, lo que llevará a declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea ofreció una disculpa ya que en su intervención anterior se refirió a una cuestión que ya se había votado, pero que respecto del tema que se analiza coincide con lo señalado por los señores Ministros Luna Ramos y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que la norma impugnada no está sustituyendo a la Federación en el otorgamiento de autorización, sólo prevé que se establezcan las correspondientes medidas para proteger las tierras y cuencas hidrológicas a fin de evitar una explotación irracional de los recursos naturales, además, la ley reclamada tiene una clara vocación para evitar la desertificación del Estado de Michoacán, al prever que la explotación forestal no se lleve a cabo con riesgo de agotar la tierra, incluso, la propia Ley General Forestal prevé la participación de los Estados a través de sus Consejos Estatales, en sus artículos 59 y 75, a los cuales dio lectura, agregando que los requisitos previstos en la norma impugnada no llegan al punto de constituir auténticas vedas de la actividad forestal, previstas en el ámbito federal, máxime que la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado prevé que las autoridades locales se harán cargo de las autorizaciones de aprovechamientos forestales cuando existan convenios con la Federación sobre aprovechamiento,

tal como deriva del artículo 45 de la Ley Federal de Desarrollo Forestal Sustentable.

Por ende, podría sostenerse a través de una interpretación que la norma impugnada es aplicable cuando el Estado ha convenido con la Federación hacerse cargo de la expedición de autorizaciones.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que originalmente coincidía con la propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia. En el caso concreto reconoció que los convenios son fundamentales ya que constituyen un requisito esencial, por lo que si las legislaciones estatales están regulando una cuestión que no deben legislar directamente sino que deben ser materia de los convenios, estimó claro el camino que se sigue, sin que se requiera determinar qué ley está por encima de otra, sino que desde un ámbito material de concurrencia está condicionada a los convenios, por lo que está de acuerdo con el desarrollo del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que la norma no refiere que sea un tema materia de convenios, por lo que decir que se realiza una interpretación conforme de acuerdo con otra ley estatal resulta riesgoso, señalando que no tiene problema en cuanto a que el segundo tramo de la norma impugnada es inconstitucional al determinar una condicionante a la Federación para el otorgamiento de

permisos, señalando tener dudas sobre si tal cuestión es delegable o conveniente.

El señor Ministro Cossío Díaz dio lectura al artículo 31 de la ley impugnada, recordando que la propia ley indica que es manejo de tierras pero no en qué consiste el manejo forestal, por lo que por analogía podrá considerarse que tiene el mismo concepto de tierra pero articulado.

En virtud de lo anterior, sostuvo que se podría entender como una invasión a la esfera federal el hecho de condicionar o introducir una facultad a favor de los órganos estatales en materia de autorización, o bien, que a través de los programas de manejo forestal son otorgadas las autorizaciones de aprovechamiento por las autoridades federales en términos de los artículos 59 y 75 de la Ley Federal, por lo que el programa de manejo forestal que lleva a cabo el Estado debe incluir medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas a efecto de que los Consejos Estatales puedan pronunciarse respecto de las solicitudes que les hagan las autoridades federales.

Por ende, si un particular solicita autorización para explotar un bosque en el Estado de Michoacán, la solicitud se realiza ante la autoridad federal, la cual la remitirá al Consejo Estatal, el cual debe pronunciarse conforme a un programa de manejo forestal que incluya medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas,

por lo que el Consejo Estatal para resolver debe contar con un programa integral de manejo de cuencas y de conservación de tierras, lo que no afecta la facultad de la Federación para otorgar una autorización de aprovechamiento, si le reserva un programa sólido y la obliga a pronunciarse conforme a ese plan, lo que no llevaría a declarar la invalidez de la norma sino a generar un sistema robusto en el que también se le dé participación a los Estados, con lo que se podrán rearticular los temas respectivos.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció la riqueza de las discusiones, ya que en principio estaba a favor del proyecto; sin embargo, estimó conveniente precisar que en el caso concreto la autorización de aprovechamiento es una atribución reservada a la autoridad federal. Y consecuentemente allí se señala la posibilidad de que estén presentes los programas de las entidades federativas, sin que de manera alguna, la autorización de aprovechamientos sea competencia de los Estados, por lo que si en el proyecto se explicita lo mencionado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a lo previsto en el artículo 74 de la Ley General en comento, será necesario que a las solicitudes para obtener autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables se les acompañe el programa de manejo forestal para vincular a los Estados, acotando el alcance del artículo 31 impugnado para señalar que únicamente es aplicable

respecto de los programas locales y que de ninguna manera implica obligaciones para las autoridades federales.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que si la respuesta es que el artículo 31 impugnado no impone una obligación a la Federación, éste no sería inconstitucional. Agregó que en el artículo 14 de la Ley General respectiva se confiere a la autoridad estatal la facultad de asesoría para elaborar los programas respectivos, por lo que el hecho de que el numeral controvertido prevea que los programas deberán contener medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas, no puede estimarse como invasión de las atribuciones de la Federación, ya que se traduce en una medida que la propia ley confiere a los Estados para asesorar y capacitar a los interesados en la elaboración de sus programas, siendo una cosa el programa a cargo del particular y otra la autorización, por lo que los requisitos que deben reunir los programas, previstos en el artículo 37 del reglamento de la referida Ley General no chocan con lo sostenido, por lo cual dio lectura a lo previsto en dicho numeral, agregando que tienen como común denominador el fin de proteger y conservar las tierras y las cuencas, por lo que la norma no es inválida ya que la autoridad federal valorará los referidos programas, salvo en el caso en que haya convenio en el que la autoridad federal los reconozca como parte integrante del programa que debe ser sujeto de consideración.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano manifestó no tener inconveniente en agregar lo señalado, específicamente el resumen final que hizo el señor Ministro Franco González Salas.

Siendo las doce horas con cincuenta minutos el señor Ministro Ortiz Mayagoitia decretó un receso y se reanudó la sesión a las trece horas con catorce minutos.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano solicitó el aplazamiento del asunto, a fin de estar en aptitud de analizar los argumentos expuestos por los señores Ministros, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

II.II. 96/2007

Controversia constitucional 96/2007 promovida por el Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila en contra del Poder Ejecutivo Federal y otras autoridades, demandando la invalidez del artículo 3 de la Ley Federal de Competencia; extracto del Acuerdo por el que la Comisión Federal de Competencia inicia la investigación de oficio en el expediente IO-02-2007 por prácticas monopólicas absolutas en el mercado de los servicios del notariado público en el territorio nacional; oficio DGIPMARCI-10-096.2007-120 de nueve de noviembre de dos mil siete y otros actos diversos. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia*

*constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 3º de la Ley Federal de Competencia Económica. TERCERO. Se declara la invalidez del oficio DGIPMARCI-10-096.2007-120, de nueve de noviembre de dos mil siete, suscrito por el Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas y Restricciones al Comercio Interestatal de la Comisión Federal de Competencia, así como la del “Extracto del Acuerdo por el que la Comisión Federal de Competencia inicia la investigación de oficio identificada bajo el número de expediente IO-02-2007, por prácticas monopólicas absolutas en el mercado de los servicios de notariado público en el territorio nacional”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil siete, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria”.*

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó los antecedentes del presente asunto indicando los actos reclamados en esta controversia constitucional, señalando que si bien el proyecto aborda el fondo de lo planteado podría resultar necesario analizar una causa de improcedencia sobrevenida, ya que el procedimiento en el cual se dictó el acuerdo impugnado en esta controversia constitucional ya concluyó, lo que podría provocar un cambio de situación jurídica que da lugar a sobreseer en este asunto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”; segundo “Certeza de los actos impugnados”; tercero “Oportunidad de la demanda principal”; cuarto “Oportunidad de la ampliación de la demanda”; quinto “Legitimación activa”; sexto “Legitimación pasiva”; y séptimo “Legitimación del Procurador General de la República”; respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

A continuación precisó que conforme a lo informado por la señora Ministra Luna Ramos, el respectivo procedimiento que inició la Comisión Federal de Competencia Económica concluyó, por lo que han cesado los efectos del acto controvertido, recordando que conforme a lo previsto en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, es improcedente la controversia constitucional, en tanto que en el caso concreto no se trata de un desistimiento para efectos de la fracción I del artículo 20 de la propia ley.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que al haber concluido el procedimiento respectivo se actualiza la causa de cesación de efectos. En tanto que por lo que se refiere a la ley impugnada, lo cierto es que ésta se controvirtió con motivo de su primer acto de aplicación, por lo que al sobreseerse respecto de éste ya no se podría analizar la validez de la ley en comento.

El señor Ministro Cossío Díaz cuestionó si la ampliación de la demanda fue con el objeto de impugnar la norma respectiva con base en conceptos de violación autónomos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que en el caso concreto sí se actualiza la respectiva causa de improcedencia, ya que la norma general se impugnó con motivo de un acto de aplicación, por lo que cuando éste deja de existir, también se debe sobreseer por lo que hace a la norma; precisando que en el caso concreto el procedimiento en el que se aplicó la norma impugnada ya concluyó favorablemente a los intereses de la parte actora.

El señor Ministro Aguilar Morales sostuvo que no es factible analizar la validez de la norma impugnada al sobreseerse respecto de su acto de aplicación, pues ello implicaría emitir pronunciamientos en asuntos futuros o en asuntos hipotéticos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que aun cuando existen conceptos autónomos, lo cierto es que el vicio estaría en el acto de aplicación al considerar como agentes económicos a los notarios, ante lo cual el señor Ministro Aguilar Morales precisó que ante la falta de acto de aplicación no se puede analizar la validez de la ley controvertida.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en el mismo sentido, dado que al desaparecer el acto de aplicación desaparece cualquier afectación de la norma impugnada.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que en el caso concreto hubo una aplicación anómala, ya que al afectarse los intereses del gremio notarial se produjo la controversia y una vez que se promueve ésta, las autoridades federales concluyen el procedimiento respectivo sin que se retracte el criterio de aplicación, por lo que si existió el acto de aplicación se estaba en posibilidad de impugnar la norma, cuestionando si al desaparecer el acto de aplicación desaparece la referida afectación.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que del análisis de la demanda se advierte que no hay concepto de invalidez autónomo respecto de la inconstitucionalidad de la ley controvertida, por lo que estaría de acuerdo con el sobreseimiento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que este último argumento debe agregarse a mayor abundamiento, ya que la base del sobreseimiento es que al sobreseerse respecto del acto de aplicación se debe sobreseer respecto de la ley impugnada, lo que se compartió por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en sobreseer en la controversia constitucional, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el lunes dieciocho de octubre del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.