

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 22
O R D I N A R I A
MARTES 22 DE FEBRERO DE 2011

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

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número veintiuno, ordinaria, celebrada el lunes veintiuno de febrero de dos mil once.

Por unanimidad de once 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 martes veintidós de febrero de dos mil once:

II.1. 91/2007

Controversia constitucional 91/2007 promovida por el Presidente de la República por conducto del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán, demandando la invalidez del decreto 223 por el que se expide la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, en los artículos 10, 31, 32, 36, 37, 45, 46, 78, 85, 86 y 107. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 3, fracción VII, 29, párrafo primero, 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, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que el proyecto original fue modificado por las variadas

observaciones formuladas por los señores Ministros el catorce de octubre de dos mil diez.

Recordó que en la presente controversia constitucional se demanda de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán la invalidez de diversos artículos de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras de la entidad. Además, refirió que en la discusión original se aprobaron, por unanimidad de votos, los considerandos del primero al séptimo, con ciertas modificaciones que fueron incluidas en el proyecto circulado oportunamente.

Precisó que respecto de los artículos 32 y 107 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, debía sobreseerse en la presente controversia constitucional, en el primero, por no existir concepto alguno de impugnación y en el segundo por no existir el precepto en la ley respectiva.

Además, propuso que previo al considerando sexto se incluya uno diverso en el que se elabore dicho estudio y se recorra la numeración de los demás.

También solicitó que se verificara la votación obtenida en la sesión mencionada y se le permitiera elaborar una presentación de los considerandos sexto en adelante, para que los señores Ministros precisen si se acataron sus sugerencias.

Manifestó que a partir de las votaciones alcanzadas se ha reconocido la validez de los artículos 3º, fracciones XXXI y XLIX, de la Ley de Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, conforme al considerando séptimo que fue modificado, además de que se aceptó la modificación del diverso octavo para reconocer la validez del artículo 31 del citado ordenamiento porque dicho precepto no viola los artículos 27, párrafo primero, 73, fracción XXIX, inciso g) y 133 de la Constitución Federal, toda vez que en materia forestal existe la concurrencia entre la Federación y los Estados para legislar.

Mencionó que a partir del considerando noveno al décimo quinto, se mantienen los contenidos en el proyecto original con algunos matices que obedecen a la lógica de las modificaciones citadas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la consideración del señor Ministro Pardo Rebolledo los considerandos primero al quinto del proyecto, respecto de los cuales manifestó su voto favorable, de manera que en relación con éstos señaló que existe unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Sometida a votación la propuesta relativa a sobreseer en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 32 y 107 del ordenamiento impugnado, en votación económica, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que respecto del considerando sexto realizó las modificaciones consistentes en suprimir el estudio de la jerarquía normativa de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, así como respecto de la Ley de Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán en términos del artículo 133 de la Constitución Federal.

Precisó que se agregó el análisis relativo a si es posible hacer valer violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en una controversia constitucional, toda vez que una excepción a la regla consiste en que las leyes generales se convierten en un parámetro de validez y, por tanto, pueden emplearse como norma de contraste cuando se impugna la incompetencia de una autoridad legislativa, para normar un aspecto determinado, de una materia concurrente.

Asimismo, señaló que se mantiene el resto del considerando citado en sus términos originales respecto del estudio de los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX, inciso g), constitucionales, relacionados con las facultades concurrentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en materias como la forestal; de donde se concluye que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable contiene lineamientos de distribución de competencias a los que deben sujetarse la Federación y las entidades federativas en materia forestal, e incluso, inciden en los órdenes municipales.

También señaló que se suprimió, por sugerencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la cita de algunos autores a los que se hacía referencia y se agregó, por petición de la señora Ministra Luna Ramos, que dentro del marco normativo se tome en consideración la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó compartir la esencia de los argumentos contenidos en el considerando sexto, indicando que votaría con salvedades respecto del concepto de ley general que se desarrolla en la página cincuenta y cuatro del proyecto, en la inteligencia de que al respecto realizará voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el referido considerando no se había votado en un sentido positivo, sino que se acordaron algunos elementos que debían suprimirse del original, respecto de los que en general manifestó su conformidad; sin embargo, reservó su derecho para formular voto concurrente respecto de cómo considerar a la Ley del Estado de Michoacán, toda vez que el asunto se ha construido considerando que la expresión “bosques” a que se refiere el párrafo tercero del artículo 27 constitucional puede tener un desarrollo mediante las leyes de concurrencia a partir de lo previsto en la fracción XXIX inciso g) del artículo 73 de la Constitución, considerando que materialmente distingue el tema de los bosques, por una parte, del diverso consistente en el desarrollo sustentable y de la ecología y el medio ambiente de éstos, lo que podría llevar a obtener soluciones diferenciadas.

Consideró que no es necesario llevar a cabo una delimitación respecto a si la facultad de regulación o de legislación de los bosques es federal o estatal o se encuentra reservada de conformidad con lo previsto en el artículo 124 constitucional, así como sobre de qué manera el concepto de “nación” genera competencias en la citada porción del artículo 27 constitucional.

Consideró que en relación con la totalidad de los bosques, se analizan, en el caso concreto, las posibilidades previstas en el inciso g) de la fracción XXIX del artículo 73

constitucional que se refiere a la protección al ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, ya que a la totalidad de los bosques se les puede tratar desde diversas ópticas, sin menoscabo de que la Federación tenga una competencia clara en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Manifestó que toda vez que el proyecto parte de un análisis constitucional de carácter indirecto, esto implicaría que la ley impugnada resultara inconstitucional en donde fuerce o violente las atribuciones de la federación respecto de la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en materia de bosques, sin comprometer su criterio sobre qué nivel de gobierno es el competente para regular en su totalidad a los bosques, diferenciación relevante que precisará en un voto concurrente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló respetar el criterio del señor Ministro Franco González Salas sobre las leyes generales recordando que existen criterios al respecto de este Pleno que no se han vuelto a discutir y los mismos le convencen.

En cuanto a las observaciones del señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo, aunque se trate de temas que se entrelazan y se yuxtaponen con frecuencia, lo que no implicará que en lo sucesivo, se deban someter a la

restricción de este análisis que se da por razón del caso concreto, precisando que independientemente de lo señalado, se encuentra en todo su derecho para formular voto concurrente.

La señora Ministra Luna Ramos agradeció las modificaciones realizadas al proyecto. Indicó no compartir lo señalado en la foja cuarenta y nueve en cuanto a la posibilidad de hacer valer violaciones indirectas a la Constitución en una controversia constitucional y, en el caso concreto, respecto de una ley general ya que ello es innecesario, pues del artículo 105, fracción I, constitucional, del cual dio lectura, sus incisos h) al k) se refieren a la constitucionalidad de los actos respectivos, en tanto que los diversos a) al g) no se refieren a un problema de constitucionalidad, por lo que en estos supuestos no es necesario justificar si se estudiarán violaciones indirectas, pues la Constitución lo permite.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que más que referirse a violaciones indirectas a la Constitución, el problema es que la confronta se genera entre una ley general y una ley local, atendiendo a lo establecido en la Constitución al respecto, siendo complicado realizar una teoría sobre violaciones indirectas a la Norma Fundamental, pues ello implicaría un debate sobre si las leyes generales forman parte de un bloque de constitucionalidad, pues si se ha aceptado que la confronta se puede realizar respecto de

una ley general, es innecesario hablar de violaciones indirectas pues se tendría que extrapolar el criterio a otros casos de ese tipo de violaciones, lo que llevaría a tener que abordar esa problemática, estimando que se puede eliminar la consideración respectiva, con lo que se da claridad, en aras de facilitar la resolución del asunto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la afirmación consistente en que se pueden hacer valer violaciones indirectas se puede suprimir si se acepta que se puede realizar el contraste entre las leyes locales y las leyes generales, por lo cual suprimirá del considerando sexto la referencia a que en una controversia constitucional pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en suprimir de las fojas cuarenta y nueve a la cincuenta y dos las referencias relativas a la posibilidad de estudiar violaciones indirectas a la Constitución Política, sin menoscabo de reconocer que se puede analizar la validez de una ley local respecto de lo establecido en una ley general, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que otra situación distinta se refería a las leyes señaladas en el citado considerando como marco normativo, estimando acertado que se señalen las que agregó el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano.

Manifestó que se llega a la conclusión de por qué se incorporan estas seis leyes, toda vez que existe una íntima relación entre los ordenamientos federales y los locales, los cuales valdría la pena incorporar como marco legislativo, incluso, cronológicamente, indicando que los ordenamientos en materia federal son: la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Convención de Naciones Unidas relativa a la lucha contra la desertificación de los países afectados por sequía grave, que posteriormente sirvió de base para la expedición de una ley local; en tanto que las leyes locales son: la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán, la Ley General de Equilibrio y Protección al Ambiente, la Ley Ambiental de Protección de Patrimonio Natural del Estado de Michoacán y la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán.

Al respecto, consideró que este considerando consiste en un preámbulo o marco normativo indicando de qué tipo son las leyes, su jerarquía normativa y la relación que

guardan entre sí, así como el objetivo primordial de la ley reclamada para determinar que algunas situaciones se reclaman de la ley combatida y se regulan en otro diverso ordenamiento, por lo que reiteró que si se va a incorporar este considerando, se realice a cabalidad y se tengan presentes todos los ordenamientos citados en el proyecto, surgiéndole la interrogante respecto de qué se puede entender o no con el carácter de ley general, por lo que este Tribunal Pleno se tendría que pronunciar para determinar si es una ley federal o general, si se está ante una distribución de competencias o, incluso, si se podría declarar inoperante el concepto de invalidez correspondiente. A este respecto, estimó importante establecer de qué tipo o jerarquía normativa son todas las mencionadas leyes para saber qué relación se hace más en el proyecto respecto de cada una de ellas y cuál es el objetivo primordial de la ley reclamada para determinar lo que se reclama de ésta.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó de gran importancia el problema advertido por la señora Ministra Luna Ramos, pues se aceptó que no se realizará un análisis denominado violaciones indirectas, sino que únicamente se confrontará la ley impugnada respecto de la Ley General de Desarrollo Sustentable, siendo conveniente que se supriman las referencias a otras leyes generales o federales, lo que se podrá hacer en los considerandos de fondo que se aborden más adelante, máxime que en los conceptos de invalidez no se plantean ese tipo de violaciones; sin embargo, es

conveniente considerar dicha argumentación sin generar ningún tipo de contraste constitucional respecto de otro ordenamiento diverso de la ley federal señalada que es la que específicamente debe llevar al desarrollo concreto, considerando que únicamente valdría la pena ajustar el proyecto para estos efectos, para no caer en una consideración extraordinariamente amplia en este sentido.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó no compartir el agregado de más leyes, pues pudieren existir otras también relacionadas, recordando la importancia de atender a la simplificación como valor trascendente de las sentencias o la ultra exhaustividad como valor explicativo de las mismas, ya que las leyes que ahora se mencionan se agregaron a petición de la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que la señora Ministra Luna Ramos se refirió a leyes que más adelante se citan, tomando en cuenta que en el considerando sexto se aduce una violación a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ante lo cual la solicitud es únicamente para que en el considerando de marco normativo se refiera a las leyes que se analizan a lo largo del proyecto para realizar la respectiva confronta de validez, lo cual estimó correcto.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que todas las leyes a que se refirió surgen del análisis del proyecto,

proponiendo entregar una nota el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano en la que se incluyen, incluso, cronológicamente y agregó que además en el considerando décimo se hace referencia a la Ley de Equilibrio Ecológico, en tanto que el diverso décimo tercero se refiere a la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, de manera que en diversos considerandos, se refieren en ocasiones a la legislación local, federal o general indistintamente, por lo que el considerando que se analiza podría tomarse como un preámbulo del marco normativo con el objeto de homologar o aglutinar las leyes a las que más adelante se referirá y las cuales le haría llegar al señor Ministro ponente Aguirre Anguiano, ante lo cual el propio señor Ministro agradeció la propuesta y estimó conveniente conocer la opinión de los demás señores Ministros.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que parecería que la interpretación del señor Ministro Ortiz Mayagoitia respecto de lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos era una cuestión formal para señalar la totalidad de los preceptos citados en el proyecto de manera conjunta; sin embargo, en un principio, lo interpretó como un contraste respecto del artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional en relación con la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán con la ley federal, por lo que si no se mencionaran los demás ordenamientos y si sólo se hiciera respecto de estas dos disposiciones, se estaría ante una situación más allá de una

cuestión meramente formal, cuestionando si la propuesta es simplemente homologar o aglutinar formalmente la redacción del proyecto en relación con las disposiciones que se citan en los diversos considerandos.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en términos similares que el señor Ministro Aguilar Morales en el sentido de que parece que se trata de confrontar la ley local con la federal porque así se plantea la litis, la cual no podrá modificarse a lo largo del estudio de la presente controversia constitucional pues se abriría un abanico de leyes que no forman parte de la litis del asunto y ésta se ampliaría.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que estaba de acuerdo en que se relacionaran las disposiciones que se citan; sin embargo, manifestó que una vez comenzado el análisis de cada considerando, se podría pronunciar el Tribunal Pleno respecto a si las disposiciones con las que se lleva a cabo el estudio serán únicamente las dos que forman parte de la litis o, en su caso, otras diversas.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que su intención en ningún momento ha sido la de ampliar la litis, sino que el presente considerando es de carácter formal y se le ha denominado marco normativo aplicable, en el que, entre otras cosas, se distingue entre leyes generales y federales y cuáles se están aplicando en todo el proyecto;

por lo que si se considera por este Tribunal Pleno que permanezca dicho considerando, se deben incluir todas las leyes mencionadas en el proyecto, pues lo consideró incompleto y se deben incluir todas las disposiciones que más adelante se estudian, pudiendo ser el origen del problema de que en diverso considerando se contrasta una ley federal con una ley local, reiterando que su propuesta es señalar en el considerando denominado marco normativo, a las leyes que más adelante se refiere.

El señor Ministro Franco González Salas compartió lo expresado por la señora Ministra Luna Ramos. Dio lectura a los párrafos iniciales del considerando sexto precisando que en la foja nueve del proyecto se indica que diversos preceptos de la ley impugnada violentan diversas leyes generales, por lo que sí se hacen valer violaciones a diversas leyes federales, bastaría con agregar al inicio del considerando sexto la precisión de que se están estudiando violaciones a diversas leyes y no sólo a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia propuso someter a consideración suprimir el considerando sexto en cuanto al marco normativo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso someter a consideración del Tribunal Pleno la supresión de

un señalamiento de marco normativo de manera genérica y de carácter formal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó la complejidad de discutir en una sesión pública cuestiones que llegan hasta la redacción de ciertos párrafos y un marco teórico general, estimando conveniente someter a votación la supresión del considerando respectivo una vez terminadas las votaciones de los considerandos siguientes, ya que podría suceder que con la supresión de dicho considerando quedarán incompletas algunas consideraciones por estar relacionadas con el análisis previo, por lo que propuso que se continuara con el estudio de los conceptos de invalidez y una vez que se cuente con todas las votaciones respectivas, se tome la decisión de suprimirlo o no.

El señor Ministro Aguirre Anguiano compartió la propuesta de suprimir el considerando sexto del proyecto, estimando que no es necesario incluir la correlación de dichas leyes para que el proyecto mantenga su coherencia, por lo que propuso que se suprimiera.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que ha estado en contra de este tipo de considerandos, por lo que su propuesta fue suprimirlo.

Sometida a votación la propuesta consistente en suprimir el considerando sexto del proyecto, se aprobó por

unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando séptimo (páginas de la noventa y nueve a la ciento catorce), precisando que en el proyecto original se propone reconocer la validez de los artículos 3, fracción XXXI y 49 de la Ley impugnada; sin embargo, indicó que se modificaron algunos razonamientos atendiendo a las propuestas de los señores Ministros en el sentido de que el artículo 3º, fracción XXXI, de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, al definir el concepto “tierra” e incluir en él la cubierta forestal, no es violatorio de los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX, inciso g), constitucionales, pues no es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión el legislar sobre la materia forestal, sino que existe concurrencia de facultades entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal; por lo que el resto, se mantuvo en los términos del proyecto original.

Respecto del artículo 49 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán que prevé que la Secretaría de Desarrollo Rural local establezca los criterios y procedimientos para la

clasificación, evaluación, certificación y autorización de los servicios técnicos, se indica que no invade la esfera de facultades de la Federación ya que estos servicios se refieren a la conservación, restauración y manejo sustentable de las tierras y las cuencas hidrográficas, lo que es distinto de los servicios técnicos forestales previstos en los artículos 12, fracción XXXIII y 107 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; además, de que éstos no se ubican en ninguna de las atribuciones reservadas a la Federación conforme al citado artículo 12, sino que la fracción XVIII del artículo 13 del referido ordenamiento faculta a las entidades federativas para legislar sobre el tema, precisando que, en esta parte, se modificó el proyecto, así como también se suprimió de la página ciento catorce del anterior proyecto, lo relativo al principio de jerarquía normativa, previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que en la sesión celebrada el catorce de octubre de dos mil diez se aprobó la parte primera de este considerando, restando los argumentos relativos a la validez del artículo 49 impugnado.

Sometida a votación la propuesta del considerando séptimo consistente en reconocer la validez de los artículos 3º, fracción XXXI y 49 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros

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

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando octavo en el que se reconoce la validez del artículo 31 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, recordando que en el proyecto original se declaraba su invalidez por invasión a facultades de la Federación estimando que ésta cuenta con facultades exclusivas para expedir autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales, ya que dicho precepto no viola los artículos 27, párrafo primero, 73, fracción XXIX, inciso g), ni el 133 de la Constitución Federal; en tanto que en materia forestal existe concurrencia para legislar y el Congreso de la Unión al emitir la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, determinó la forma y los términos de la participación de las entidades federativas para legislar en dicha materia. Asimismo, el artículo impugnado se ciñó a lo dispuesto en los numerales 13, fracción XVIII, y 14 de la señalada ley general.

Agregó que el artículo 31 impugnado no se refiere a las autorizaciones expedidas por el Gobierno Federal, sino a los programas de manejo forestal estatales y la obligación que impone debe entenderse dirigida a las autoridades locales

que expidan autorizaciones para el aprovechamiento forestal de efectividad estatal; además de que la ley local impugnada puede válidamente aumentar los requisitos para expedir las autorizaciones respecto de los que se señalaban en la ley general, ya que lo único que tiene vedado es reducir tales requisitos.

Finalmente, manifestó que a petición de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Luna Ramos se agregó la jurisprudencia del Pleno 5/2010.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con la consideración de validez, estimando que debía hacerse énfasis en que las referidas disposiciones de la Ley del Estado tienen la condición de que su aplicación está limitada conforme a la distribución de competencias previamente establecidas, ya que, en principio, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece como competencia de la Federación el expedir las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales y de las plantaciones forestales comerciales, así como de los métodos de marcaje, conforme a lo previsto en su artículo 12, fracción XXXI.

Manifestó que incluso en el artículo 24, fracción IX, de la citada ley, se prevé que “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: Autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables y de plantaciones forestales comerciales”, de donde concluyó que es facultad de la Federación expedir las autorizaciones para el aprovechamiento y que para que las entidades federativas asuman esta función deberá hacerse previo convenio o acuerdo de coordinación conforme lo señalado en el artículo 8º; por lo cual, estimó que dicha disposición no excede sus facultades; siempre y cuando se establezca como condición o limitante la existencia de un convenio de coordinación entre el Estado y la Federación.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano consideró que el énfasis a que se refiere el señor Ministro Aguilar Morales se puede poner en los términos que él ha manifestado, sin considerar indispensable la preexistencia del convenio entre Federación y Estado; pues señaló que se refiere a temas diferentes: recordando que la autorización para efectividad forestal la puede dar el Estado, sin la necesaria preexistencia de un convenio, lo que indicó que debía someterse a consideración de los señores Ministros.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó la misma interrogante del señor Ministro Aguilar Morales indicando que el artículo 24 hace referencia a una coordinación institucional, para lo cual dio lectura a éste precisando que la

fracción IX se refiere a que mediante convenio, el gobierno del Estado podrá autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables y de plantaciones forestales comerciales.

Además, indicó que la fracción IV del artículo 11 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán señala: “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 en el ámbito territorial de su competencia, asuma las siguientes funciones: Recibir y autorizar las solicitudes de aprovechamiento de los recursos forestales maderables y recibir los avisos de aprovechamiento de los recursos forestales no maderables, deforestación y los de plantaciones forestales comerciales”, lo que parecería que a través del referido sistema de coordinación está generado tanto por la Ley Federal de Desarrollo Forestal Sustentable como por la Ley local de Desarrollo Forestal Sustentable, pues se está estableciendo la condición del convenio, por lo que estimó determinante la pregunta formulada por el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano en el sentido de determinar si es una facultad exclusiva del Estado llevar a cabo esas autorizaciones o es una facultad que el Estado realiza siempre que se haya coordinado y haya celebrado consecuentemente un convenio con la Federación, indicando que de la lectura de los artículos 24 de la Ley General y 11

de la Ley del Estado, es preciso el referido convenio para efectos de que el Estado pueda asumir estas disposiciones.

En ese orden, se manifestó de acuerdo el reconocimiento de validez del artículo 31 de la ley impugnada, toda vez que los programas de manejo forestal mediante los cuales se otorgan las autorizaciones de aprovechamiento deben incluir medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas en los términos de los convenios celebrados.

Cuestionó si el convenio debe ser previo para la ejecución de funciones o si cada quien cuenta con atribuciones por separado y el convenio es una forma de ordenación.

Concluyó señalando que el sistema que existe entre la Ley General, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la ley impugnada llevaría a sostener que el convenio debe ser previo y que a partir de éste, quedarían delimitadas sus atribuciones.

El señor Ministro Aguilar Morales agregó que la fracción II del artículo 45 de la Ley de Desarrollo Forestal del Estado de Michoacán, también señala que “La Comisión, por conducto de su titular en los términos de los mecanismos de coordinación establecidos con la Federación a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá

otorgar las siguientes autorizaciones: Aprovechamientos, recursos forestales maderables y no maderables”, de lo que concluye que el referido ordenamiento faculta a la Comisión para autorizar el aprovechamiento, previo convenio o acuerdo de coordinación con la Federación.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que la anterior consideración se podría reforzar con las atribuciones que le corresponden directamente a la Federación y a los Estados conforme a la ley, toda vez que el artículo 12 prevé que son atribuciones de la Federación, expedir este tipo de autorizaciones de los Estados y del Distrito Federal, sin que se señale dicha facultad expresamente en el artículo 13 del citado ordenamiento; lo que implica que para que los Estados en coordinación con los Municipios, puedan realizarla, se requiere de un convenio de coordinación, ya que la ley no les atribuye directamente la citada facultad.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que todos los señores Ministros se manifestaron por la declaración de validez del precepto, pero por distintas razones. Consideró válidas las indicadas en el proyecto, las que se podrían ampliar con lo señalado por los señores Ministros, pues el artículo 31 combatido prevé: “Los programas de manejo forestal mediante los cuales son otorgadas las autorizaciones de aprovechamiento, deberán incluir medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas”, en tanto que en el concepto de invalidez se

sostiene que dicho precepto está suplantando las facultades de la Federación, en especial en materia de autorización por la injerencia que tiene en relación con los programas de conservación de las cuencas hidrológicas.

Además, sostuvo que la norma no está sustituyendo el otorgamiento de las autorizaciones de la ley federal, sino que prevé que se establezcan las correspondientes medidas para proteger las tierras y cuencas hidrográficas, para evitar una explotación irracional de los recursos naturales, con lo que cobra aplicación el criterio sustentado relativo a las leyes antitabaco, cuya tesis jurisprudencial se citó a petición suya y del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Agregó que no debe perderse de vista que el objetivo de la ley reclamada es que no se lleve a cabo una deforestación, de manera que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable prevé en su artículo 59 la participación de los Estados a través de sus consejos estatales, al cual, dio lectura, así como también a lo previsto en el artículo 75, concluyendo que los requisitos relativos a las medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas, tampoco llegan al punto de constituir auténticas vedas de la actividad forestal, de manera que la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado prevé que las autoridades locales se hagan cargo de las autorizaciones de aprovechamientos forestales cuando existan convenios.

En ese orden, consideró que únicamente debía darse forma a la observación tomando en cuenta lo previsto en la fracción II del artículo 45 del ordenamiento impugnado que prevé: “La Comisión por conducto de su titular, en los términos de los mecanismos de coordinación establecidos con la Federación a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá otorgar las siguientes autorizaciones: Aprovechamiento de recursos forestales maderables y no maderables en terrenos forestales y preferentemente forestales”, de manera que si se elabora una interpretación concatenada de estas disposiciones, se llega a la misma conclusión del proyecto, con una mayor amplitud, incorporando lo señalado por los demás señores Ministros.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó compartir lo indicado por los señores Ministros Aguilar Morales y Cossío Díaz en el sentido de que el respectivo convenio de colaboración es presupuesto básico para que los Estados puedan desarrollar la atribución consistente en otorgar permisos, así como también está desarrollada la ley impugnada.

El señor Ministro Aguirre Anguiano expresó dudas sobre lo que se ha sostenido, pues ello implicaría que en materia forestal siempre dominaría la Federación, siendo que en algunos casos tendrán atribuciones también los Estados siempre que se coordinen con la Federación

conforme lo previsto en la ley, lo que no sucede, pues la concurrencia no se da a través de dos líneas paralelas predeterminadas, sino que el Estado cuenta con una serie de atribuciones que no requieren de la aprobación de la Federación.

Respecto del artículo 31 del referido ordenamiento señaló que no implica la necesidad de una coordinación, ni que tampoco se señale en el proyecto que no deba coordinarse, sino que no se aborda el tema, pues no se estima necesario hacerlo ya que, en caso contrario, se debería hacer un estudio integral de la totalidad de la ley impugnada para conocer las atribuciones que puede ejercer sin cuestionarlo y en cuáles debe supeditarse al convenio de coordinación.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que en el concepto de invalidez sintetizado en la foja ciento veinticinco del proyecto, se sostiene que en el artículo 31 impugnado se pretenden incorporar requisitos que deben incluir los programas de manejo forestal pues ordena que se incluyan medidas para proteger y conservar las tierras y las cuencas hidrográficas, pese a que conforme a los artículos 12, fracción XXXI y 73, de la legislación general, los programas de manejo forestal son de competencia federal, lo que se responde en la página ciento veintinueve y ciento treinta del proyecto, compartiendo dicha respuesta ya que en la Ley General se concede a los Estados la atribución de realizar y

supervisar las labores de conservación, protección y restauración de los terrenos estatales forestales, por lo que al establecerse la facultad de que en los programas deben tomarse medidas para la protección y conservación, ya que más que invadir una facultad federal se está contribuyendo al mantenimiento de los terrenos forestales y colaborando con el respeto a la facultad federal respecto de este tema.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló no advertir tan clara la distinción entre los programas de manejo forestal y autorización de aprovechamiento, recordando que el artículo 31 impugnado se refiere al uso y aprovechamiento forestal.

Indicó que efectivamente la primera parte del precepto se refiere a los programas de manejo forestal y, posteriormente, a las autorizaciones de aprovechamiento que son las que se deben dar en las condiciones del convenio, sin que se esté modificando la litis sino que la respuesta que se plantea es relativa a si es preciso que exista un convenio, siendo el tema determinante precisar si se requiere o no convenio. Estimó que suponiendo que son materias adquiribles por los Estados a partir de un convenio, la condición del programa de manejo forestal está calificando a la autorización del aprovechamiento, lo que consiste en el elemento que se debe destacar, pues lo que se está sosteniendo es que debe responderse tomando en cuenta lo establecido en el convenio respectivo, debe celebrarse previamente, salvo la opinión del señor Ministro Aguirre

Anguiano, para los efectos de ordenar los mismos supuestos de las autorizaciones de aprovechamientos, lo que puede ser calificado en términos de manejo forestal.

Estimó que no hay oposición, sino como lo dijo la señora Ministra Luna Ramos, el proyecto se completaría con los elementos de la respuesta por la existencia de los convenios, sin que haya oposición a lo señalado por el señor Ministro Pardo Rebolledo, sino a la forma de entender o dar una respuesta integral a partir de otros ordenamientos que regulan la cuestión forestal específicamente.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que lo señalado en el artículo 31 impugnado no es incidental. Respecto de lo manifestado por el señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que se trata de una disposición que no es clara, indicó que el señor Ministro Cossío Díaz precisó que existen algunas facultades expresas para la Federación y otras para los Estados.

Agregó que estos programas son importantes, no por sí mismos, sino porque condicionan las autorizaciones que se otorguen, cuestionándose cómo puede el Estado establecer condiciones para el otorgamiento de autorizaciones que, en principio, corresponden a la Federación y sólo que los Estados hayan celebrado el convenio para otorgar aquéllas, será posible que éstos fijen las condiciones referidas en la norma impugnada.

Estimó que el sistema previsto en las leyes generales referidas debe tomarse en cuenta para analizar la validez del artículo 31 controvertido, siendo necesario acatar su alcance para determinar que es válido siempre y cuando para la expedición de dichos programas se hayan celebrado los convenios de coordinación que permiten a su vez, expedir las autorizaciones de su uso.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea compartió lo señalado por los señores Ministros Aguilar Morales y Cossío Díaz, toda vez que el artículo 31 vincula los programas con la autorización al prever “los programas de manejo forestal mediante los cuales son otorgadas las autorizaciones de aprovechamiento”, de manera que conforme a los preceptos referidos se advierte que en el caso concreto sí es necesaria la celebración del convenio respectivo.

Agregó que en cuanto a lo señalado por el señor Ministro Aguirre Anguiano respecto de las afirmaciones generales de la distribución entre la Federación y los Estados, debía analizarse el caso concreto a la luz de los presupuestos teóricos y normativos que sostiene el proyecto, es decir, que si se ha aceptado que la confronta se hará con una ley general y que ésta distribuye las competencias entre la Federación y las entidades federativas, se requerirá de convenio si esta ley así lo prevé, indicando que no se ha sostenido que se trate de un precepto inválido, sino que se

debe eliminar esta argumentación del proyecto al considerarse innecesaria, toda vez que da a entender que puede haber autorizaciones de los Estados sin convenio previo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que existen dos posibles interpretaciones, una consistente en que el Estado tiene facultades exclusivas tratándose de terrenos de jurisdicción estatal, pero respecto de los terrenos de jurisdicción federal, zonas federales y propiedad de la Federación, la autorización deberá ser federal; sin embargo, señaló que estará de acuerdo en que las atribuciones conferidas a los Estados están sujetas a la celebración de los convenios respectivos.

Precisó la conveniencia de referir que del proceso legislativo de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se destacó que se dejaba a la Federación la expedición de las autorizaciones para aprovechamientos forestales y que podrían celebrarse convenios de colaboración y coordinación con los Estados o el Distrito Federal para asumir dicha función, por lo que se fijó la competencia específica de la Secretaría consistente en emitir las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales por excepción y para el aprovechamiento de recursos maderables en terrenos forestales y preferentemente forestales.

Dio lectura a lo previsto en la fracción XXIX del artículo 12, en la fracción XIII del artículo 13, así como en el artículo 16 de la propia Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Asimismo, recordó que el diverso 73 prevé: “Se requiere autorización de la Secretaría para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en terrenos forestales o preferentemente forestales; dicha autorización comprenderá la del programa de manejo a que se refiere la presente ley y la que, en su caso, corresponda otorgar en materia de impacto ambiental, en los términos de la legislación aplicable”.

Además, señaló que en el proyecto se reconoce la facultad exclusiva de la Secretaría para expedir las autorizaciones para aprovechamiento de recursos forestales, así como también que los Estados y el Distrito Federal pueden expedir esas autorizaciones previo convenio o acuerdo que celebren con la Federación.

En ese tenor, el hecho de que en la ley se señale que por excepción la autoridad federal es la que puede otorgar este cambio de uso de suelo en materia forestal y que puede haber un convenio de coordinación, lo lleva a concluir que lo que da mayor seguridad jurídica y entendimiento a estas disposiciones es que sí lo pueden hacer las autoridades estatales previo convenio con la autoridad federal.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió la posición de los señores Ministros que están de acuerdo con la presencia de los convenios, como se dispone en el propio artículo 24, fracción IX, que determina que a través de esos convenios los Estados podrán asumir determinada función por lo que se trata de una facultad federal.

Asimismo, manifestó su conformidad respecto de que la seguridad jurídica se establece a través de los convenios; sin embargo, manifestó interrogantes en relación con la afirmación relativa a que la existencia de un convenio determine la validez o invalidez de la norma, como sucede respecto del argumento del señor Ministro Pardo Rebolledo, cuestionándose si lo que se debe hacer es seguir a través de la vía de los convenios para efectos de la determinación reconociendo la validez o si se dejaría esa situación de lado en relación con la expresión de que si la existencia o no de un convenio previo es lo que repercute directamente en el tema de validez, estando de acuerdo con el reconocimiento de validez y con esta expresión que se ha determinado en relación con los convenios.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que parecería que la posición que se sustenta no se hace considerado al convenio como un requisito, estimando importante precisar que se trata de un requisito de validez, pues de lo contrario, se estaría ante una condición de competencia y no de

validez del artículo 31 impugnado pues se trata de dos cuestiones distintas, de manera que el Estado podría hacer lo que se hubiera acordado en el convenio respectivo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea compartió lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz, precisando que su postura consiste en que se trataba de un argumento innecesario e incluso, incorrecto que pretendía aceptar la facultad de emitir autorizaciones al Estado fuera de los convenios, por lo que todos los señores Ministros se han manifestado por la validez del precepto, sin menoscabo de que resulte necesario establecer las consideraciones que sustenten la declaración respectiva, agregando que dicha cuestión no trasciende respecto de la validez, pero sí respecto de las atribuciones del Estado, en el caso de que permanecieran en el proyecto algunas afirmaciones en que desaparece la exigencia de un convenio previo.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que a su juicio se puede realizar la interpretación armónica de los numerales referidos porque se está suplantando la competencia de la autoridad federal en materia de autorizaciones cuando se señala que en los programas se deben establecer ciertas condiciones, precisando que este no es el problema, sino que en realidad éste consiste en que tanto la ley impugnada como la ley forestal tienen diversos objetivos.

Estimó que la Ley General es la que señala que la competencia originaria corresponde a la Federación previendo que puede darse a los Estados siempre y cuando exista un convenio. Señaló que el artículo 31 de la ley impugnada tiene como objetivo evitar que los suelos se vuelvan desérticos señalando “los programas de manejo forestal mediante los que se otorgan las autorizaciones”, sin que se aclare que las autorizaciones serán sin convenio, en la inteligencia de que se requerirá de éste para que la autoridad local pueda otorgarlas, por lo que únicamente se deben armonizar las disposiciones para llegar a la conclusión de que son válidas.

Mencionó que ambas leyes tienen un diverso objetivo conforme al cual se pretenden establecer razones para que se conserve la forestación sin que se suplante la facultad federal por la local, sino que se debe armonizar, sin que se deba determinar la inconstitucionalidad del precepto, pues debe entenderse que cada uno de los ordenamientos regula lo que le corresponde, de acuerdo a su materia, sin que deba suponerse que se suplanta una facultad que no le corresponde, indicando que sería necesario transcribir los artículos para establecer esta correlación, con lo que se aclararía el proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que hizo referencia al concepto de invalidez porque de éste no interpretó que se alegue que la facultad de expedir

autorizaciones corresponda al Estado, pues se refiere directamente a programas e, incluso, a la posibilidad de los convenios o acuerdos de coordinación, reconociendo que se trata de una facultad federal la relativa a expedir dichas autorizaciones, como se desprende expresamente de lo previsto en el artículo 12 de la ley impugnada.

Indicó que en un principio entendió que el tema del convenio era una condición para establecer la validez de la disposición, pero ahora considera que consiste en una referencia a la posibilidad del convenio, señalando que en este sentido, no tendría inconveniente en que se incluyera en el proyecto, lo relativo al convenio.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que puede haber o no convenio; sin embargo, lo importante es que no había necesidad de pronunciarse al respecto, estimando que el manejo forestal y las medidas para mantener tierras y cuencas hidrográficas son materia local, en tanto que en relación con el otorgamiento de autorizaciones, es necesario que lo haga la Federación, lo que consideró que no está sujeto a discusión.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó necesario determinar que el precepto impugnado va a ser aplicable cuando existan los convenios a los que se refiere la ley general respectiva y que siempre que las disposiciones se refieran a las coordinaciones entre entidades conforme al

artículo 8º, deberá entenderse mediante convenios generales o específicos, siendo mejor que quede determinado no como una interpretación innecesaria sino como una precisión de aplicación de la norma y no de su validez.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que el problema planteado por el señor Ministro Pardo Rebolledo se puede resolver si se toma en cuenta que los artículos violados se refieren a las facultades de autorización, considerando que se trata de un problema de lectura del artículo impugnado, el cual si bien pudiera leerse únicamente como “los programas de manejo forestal mediante los cuales son otorgadas las autorizaciones de aprovechamiento”, lo cierto es que su objeto son las autorizaciones, por lo que el Estado para poder realizar un programa para dar autorizaciones necesariamente debe haber convenido con la Federación a este respecto para ejercer las atribuciones de ésta.

Estimó que se puede dar forma al considerando respectivo e incluso, a que la redacción del precepto no se refiere a los programas de manejo forestal en abstracto, sino a los que pueden permitirle al Estado dar las autorizaciones de aprovechamiento, cuestionándose si se podrían elaborar programas para dar autorizaciones sin haber convenido que autorizaciones pueden darse sin tener facultades, considerando que se trataría de una lectura diferente de la

redacción del precepto, pese a que se inclina a sostener que por seguridad del sistema normativo de las autorizaciones, sería conveniente introducir lo que se ha planteado.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la autorización para que un particular explote una ubicación maderable, debe estar conectada con las potestades del Estado mediante un convenio de coordinación; en cambio, respecto del tema que se refiere al aprovechamiento respecto de autorizaciones que ya se dieron previamente, debe corresponder al Estado señalar cómo se va a aprovechar y quiénes lo van a disfrutar, debiendo tomarse en cuenta cuál es la finalidad de la ley en comento, la cual radica en la conservación de las tierras y las cuencas hidrográficas, que son potestad del Estado.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 31 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, en votación económica, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Sometida a votación la propuesta del proyecto relativa a las consideraciones que sustentan la validez del artículo 31

de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Ortiz Mayagoitia y Presidente Ortiz Mayagoitia se manifestaron en contra y a favor de la propuesta alternativa consistente en que para el ejercicio de la atribución prevista en ese numeral es indispensable la celebración de convenios con la Federación. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron a favor de las consideraciones propuestas en el proyecto.

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

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando noveno (páginas de la ciento treinta y cuatro a la ciento cuarenta), en el que se sintetiza el tercer concepto de invalidez relativo a los artículos 36 y 37 de la ley impugnada, respecto de los cuales el proyecto afirma que no se invade la esfera de competencia de la Federación porque el Poder Legislativo demandado reguló la expedición de la autorización en el caso de cambio de utilización de tierra forestal a cualquier otra clase de uso y sin restricción en el caso de la solicitud de cambio de uso de tierra agrícola o ganadera forestal, además de que la propia ley general establece que la Federación podrá expedir, por

excepción, las autorizaciones de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales, lo cual significa que sólo lo podrá hacer respecto de los terrenos que pertenezcan al ámbito federal, de manera que los Estados pueden expedir dichas autorizaciones vinculadas con los terrenos que sean de jurisdicción local.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó en la página ciento treinta y tres se da una situación semejante a la suscitada en el considerando anterior, con mayor énfasis en cuanto a la existencia de los convenios, ya que el artículo 24, fracción VIII, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, prevé que la coordinación institucional tendrá como objeto, autorizar el cambio de uso de suelo de los terrenos de uso forestal; en tanto que el artículo 11 de la Ley Forestal del Estado de Michoacán, señala que el Ejecutivo del Estado podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con la Federación con el objeto de que en el ámbito territorial de su competencia asuma las funciones de autorizar el uso de suelo de los terrenos forestales.

Recordó que los artículos 36 y 37 impugnados, señalan que “los cambios de utilización en la tierra de zonas frágiles y zonas de restauración, dentro de los márgenes establecidos por la ley forestal y correlativas, requieren autorización de la Secretaría en coordinación con las autoridades correspondientes, de conformidad con los siguientes criterios: I. Por excepción: a) De forestal a

cualquier otra, de acuerdo con lo establecido en la ley forestal”, de manera que estas autorizaciones que por excepción se pueden llegar a dar, deben tener como marco regulatorio los convenios o su celebración, como se votó en el considerando anterior, precisando que se manifestaría a favor del proyecto en ese sentido.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó compartir lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que la normativa impugnada será válida siempre y cuando el ejercicio de la atribución respectiva esté precedido de la celebración del convenio correspondiente con la Federación.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que la solución se da en el artículo 36 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, para lo cual dio lectura al mismo, el cual establece: “Los cambios de utilización de la tierra en zonas frágiles y zonas de restauración dentro de los márgenes establecidos por esta ley y correlativas, requieren autorización de la Secretaría en coordinación con las autoridades correspondientes, de conformidad con los siguientes criterios: I. Requieren autorización por excepción: a) De forestal a cualquier otra, de acuerdo con lo establecido en la Ley Forestal: y b) De ganadera, de pastoreo a agrícola, de acuerdo con lo establecido en esta ley y las demás disposiciones aplicables. II. Previa autorización. A) De

agrícola permanente a ganadera de pastoreo, mediante un programa de manejo autorizado por la Secretaría, en términos de lo establecido en la ley, el reglamento y demás disposiciones aplicables; y, b) De ganadera de pastoreo, mediante un programa de manejo autorizado por la Secretaría en términos de lo previsto en la ley, el reglamento y demás disposiciones aplicables.

Posteriormente se mencionan las autorizaciones que no tienen restricciones.

Estimó que se arriba a tres situaciones, ya que por excepción el cambio requerirá autorización de la Secretaría estatal en coordinación con las autoridades correspondientes, de conformidad con determinados criterios, como el forestal, previa autorización y sin restricciones, estimando que la coordinación no es necesaria para los tres supuestos.

El señor Ministro Silva Meza señaló convenir con lo expresado por los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea ya que la situación es salvable en función del propio artículo 36 impugnado y de las disposiciones a que se han hecho referencia, en tanto que esta facultad exclusiva de la Federación no puede asumirse a través de la legislación estatal, ante lo cual resulta necesaria la celebración del convenio respectivo.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos 36, fracciones I, inciso b), II y III, inciso a) y 37 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, se aprobó por unanimidad de once votos.

Sometida a votación la propuesta consistente en que el reconocimiento de validez de los artículos 36, fracciones I, inciso b), II y III, inciso a) y 37 de la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, se sustente en que las autorizaciones para cambios de utilización de la tierra en zonas frágiles y zonas de restauración y con fines diferentes a los agropecuarios y forestales, se otorguen mediante convenio celebrado por la Federación y el Estado, los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza votaron a favor de dicha propuesta alterna. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron a favor de la propuesta del proyecto. El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto particular respecto de los considerandos octavo y noveno.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que se habían anunciado diversas observaciones respecto del

Sesión Pública Núm. 22

Martes 22 de febrero de 2011

considerando décimo, por lo que solicitó que se abordara en la próxima sesión.

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

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