

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
36/2009  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

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

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta y uno de mayo de dos mil doce.

**Vo.Bo.**

**VISTOS; Y  
RESULTANDO**

**Cotejó.**

**PRIMERO.** Por escrito presentado el nueve de marzo de dos mil nueve, en el domicilio de la persona autorizada para recibir promociones de término, fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerció acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de febrero de dos mil nueve, emitida y promulgada por el Congreso y el Gobernador estatales.

**SEGUNDO.** Los preceptos que se estiman infringidos son 4º, párrafo cuarto, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO.** En los conceptos de invalidez se plantea:

***“Único. El artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León viola los artículos 4º y 17 de la Constitución Federal al no contemplar el instrumento procesal idóneo para hacer exigible y eficaz el derecho fundamental al medio ambiente adecuado, además de violar el principio de certeza jurídica por su indeterminación jurídica.***

***El siete de febrero fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, la cual, conforme a lo dispuesto por su artículo 2º tiene como objeto:***

- a) Definir los criterios de la política forestal, así como sus instrumentos de aplicación y evaluación para lograr el desarrollo sustentable de los recursos forestales en coordinación con la Federación y los Municipios;***
- b) Promover la organización, capacidad operativa, integridad y profesionalización de las instituciones públicas del Estado y sus Municipios, para el desarrollo forestal sustentable;***

- c) Establecer un desarrollo forestal sustentable de los recursos forestales, la conservación de la biodiversidad y del equilibrio ecológico;***
- d) Regular la protección, conservación y restauración de los ecosistemas y recursos forestales en el Estado, así como la ordenación y el manejo forestal;***
- e) Promover y fomentar la recuperación y desarrollo de bosques en terrenos preferentemente forestales para que cumplan con la función de conservación y restauración de suelos forestales;***
- f) Fomentar la cultura forestal en todos los ámbitos, promoviendo la educación, investigación y capacitación para el manejo sustentable de los ecosistemas forestales;***
- g) Regular la silvicultura y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales;***
- h) Estimular las certificaciones forestales de bienes y servicios ambientales adecuados a las necesidades locales;***
- i) Regular las acciones que tengan como finalidad la prevención, combate y control de incendios, así como de plagas y enfermedades forestales;***
- j) Promover el desarrollo de la infraestructura forestal sin perjuicio de la conservación de los recursos forestales;***
- k) Propiciar la productividad de la cadena forestal;***
- l) Garantizar la participación de la sociedad en acciones de fomento a la protección forestal;***

*m) La atención de los demás asuntos que en materia de desarrollo forestal sustentable conceda la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y otros ordenamientos; y*

*n) Dotar de mecanismos de coordinación y cooperación a las instituciones Estatales y Municipales del sector forestal, así como con otras instancias afines para la vigilancia, conservación y regulación del aprovechamiento y uso de los recursos forestales.*

*El objeto de la Ley permite concluir que se trata de una norma de carácter ambiental, toda vez que tiene como finalidad regular las conductas humanas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y utilización de los recursos naturales, específicamente en el área forestal.*

*En estas condiciones, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, encuentra sustento en el cuarto párrafo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, así como en la facultad concurrente entre la Federación, Estados y Municipios que es regulada en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.*

*Ahora bien, el artículo 124 de la ley en comento, establece que la Corporación para el Desarrollo*

***Agropecuario de Nuevo León podrá recibir las denuncias de personas que aporten los elementos de prueba, respecto de los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones de esa legislación y de las que regulen materias relacionadas con los ecosistemas forestales, sus recursos o bienes y servicios ambientales asociados a éstos.***

***Al respecto debe tomarse en consideración que la Corporación es una autoridad administrativa, cuyas determinaciones no son impugnables para los gobernados, de manera que el derecho de éstos a exigir el cumplimiento de las disposiciones que tutelan su derecho a un ambiente adecuado, específicamente por lo que hace a la materia forestal, se agota con la denuncia referida.***

***En efecto, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, en sus artículos 4°, fracción XXX y 5, regulan que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León es un organismo público descentralizado, que tiene atribuciones específicas establecidas en el artículo 5° de la Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León; sin embargo, de la lectura integral de dicho precepto se advierte que en ninguna de sus fracciones se establecen sus facultades para tramitar las denuncias populares que le sean presentadas.***

*Asimismo, ni en la Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, ni en la Ley para el Desarrollo Forestal se encuentra regulado el procedimiento que debe de seguir dicho organismo respecto a este tipo de denuncias, y tampoco se establece la aplicación supletoria de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente estatal.*

*En esta tesitura, la nueva Ley para el Desarrollo Forestal del Estado de Nuevo León no es consistente con lo que disponen las demás leyes locales de la materia, pues la Ley para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente local, que es la norma que regula el procedimiento de denuncia popular (artículos 148 a 153), establece en su artículo 150 que la Secretaría de Desarrollo Urbano es la entidad facultada para recibir y tramitar toda denuncia popular.*

*De lo anterior tenemos que el mecanismo de denuncia popular previsto en la Ley Federal de Desarrollo Sustentable, resulta una instancia administrativa sin mayor trascendencia jurídica, pues no contiene reglas claras sobre su tramitación y, mucho menos, permite que los gobernados que hayan presentado la denuncia puedan impugnar sus determinaciones ante un Tribunal.*

*La falta de certidumbre sobre la autoridad encargada de tramitar las denuncias populares, así como la falta de regulación del procedimiento que*

*deberá sustanciarse en la propia legislación, constituyen per se una trasgresión al principio de certeza jurídica consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en tanto que genera incertidumbre sobre la autoridad competente para conocer de las denuncias y sobre los términos en que se desarrollará el procedimiento respectivo, situación que puede generar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades.*

*Ahora bien, aun cuando se considerara que la Corporación debe aplicar supletoriamente las reglas relativas a la denuncia popular reguladas en la Ley para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente local, las mismas no regulan vinculatoriedad para las autoridades administrativas o los particulares que violen el ambiente y, además, tampoco son un camino de acceso ante una instancia judicial, puesto que la ley no establece la posibilidad de impugnar en sede judicial sus determinaciones.*

*En este sentido, la denuncia popular no puede ser considerada como el medio apropiado para hacer valer el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado, toda vez que no va más allá de una simple declaración administrativa emitida por una autoridad cuyas resoluciones carecen de vinculación y que, además, no pueden ser impugnadas ante Tribunales por los denunciantes.*

***Al respecto, debe considerarse que el derecho a un medio ambiente adecuado, se incorpora a la Constitución Federal, mediante reforma al artículo 4° publicada el 28 de junio de 1999. Así, en una de las exposiciones de motivos se afirmó lo siguiente:***

***“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
México, D.F., a 16 de octubre de 1997  
INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO  
PARLAMENTARIO Del P.V.E.M.)  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS***

*(...) Ante esta compleja realidad ambiental el derecho, como instrumento normativo de la sociedad, juega un papel muy importante para la corrección y prevención de los fenómenos que han puesto a la humanidad en situación tan crítica. El reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado no sólo debe constituir la manifestación de que el elemento ambiental entre necesariamente en la definición del modelo de sociedad que deseamos, sino que también debe ampliar la posibilidad de defensa del entorno mediante el acceso de las personas a los diversos mecanismos de defensa, reconocidos por nuestro sistema jurídico. Por ello, las normas jurídicas internas, que tienen como finalidad la protección del entorno, no pueden basar su legitimación, únicamente, en y por la*



*autoridad del sujeto que las promulgó, sino que, también, deben constituir instrumentos efectivos de defensa y desarrollo pleno de este derecho humano.*

*Se afirma que el derecho al ambiente, cuyo objeto último no es sino asegurar la dignidad de las personas, es un derecho que manifiesta un ideal y una serie de finalidades que la humanidad, consciente ya de los riesgos que para su existencia supone el deterioro del ambiente, se ha propuesto alcanzar. Entre los que debemos ubicar es el de alcanzar un modelo de desarrollo que sea capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades materiales de la población, de una manera equitativa e incluyente, sin comprometer la posibilidad de satisfacer de igual manera las necesidades de las generaciones futuras. En este sentido, el Partido Verde Ecologista de México propone que el reconocimiento constitucional como garantía individual y social del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de la población y que reconozca, asimismo, el derecho de las personas para actuar en su defensa, constituye un aspecto prioritario para ser observado por los órganos del Estado mexicano y debe de tender al establecimiento claro, dentro de nuestro ordenamiento interno, de que el mismo constituye un interés jurídico que debe ser protegido, para traducirse en la incorporación de adecuados mecanismos de participación social en la toma de decisiones públicas, especialmente preventivas, que tiendan al*

*mantenimiento del equilibrio ambiental que todos necesitamos y den las bases para la sostenibilidad ambiental del desarrollo nacional.*

*Asimismo, el establecimiento de este derecho en el cuerpo constitucional dará un sustento claro e incuestionable para su propia reglamentación, a través de la legislación secundaria, así como de las competencias de la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico, mismas que deberán ser ejercidas por las autoridades administrativas en beneficio de los titulares del derecho subjetivo público que se confiere (...).*

*Aunado al reconocimiento constitucional del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, deben darse los mecanismos jurídicos necesarios para dotar a las autoridades legislativas y administrativas de las facultades suficientes para que actúen en concordancia, para la protección del mencionado derecho (...).*

***De lo anterior, tenemos que la reforma constitucional consideró indispensable la consagración de un derecho que tutelara el debido interactuar armónico de todo componente del entorno, a fin de asegurar la calidad de vida que corresponde a toda persona.***

***En este sentido, debemos tomar en cuenta que el medio ambiente es el conjunto formado por todos los recursos naturales (tierra, flora y fauna,***

*atmósfera, aguas y suelos), por cuya utilización racional (defensa y restauración) deben velar los poderes públicos, con la finalidad principal de proteger y mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la persona.*

*El reconocimiento del derecho al medio ambiente en el artículo 4º, cuarto párrafo, de la Constitución Federal implica la obligación del legislador federal y local de proteger el medio ambiente, no sólo expidiendo las leyes adecuadas que regulen toda la problemática ambiental, sino también proporcionando los mecanismos jurídicos adecuados a los que pueda recurrir todo aquel o aquellos que se sientan afectados de alguna u otra manera en su derecho al medio ambiente.*

*En efecto, debe tomarse en cuenta que el derecho fundamental consagrado en el cuarto párrafo del artículo 4º Constitucional tiene dos dimensiones: una individual y otra colectiva, y ambas deben ser protegidas por el legislador, mediante el acceso a tribunales judiciales, pues así lo ordena el artículo 17 constitucional.*

*Ciertamente, en el caso de derechos difusos como el derecho al medio ambiente, cabe distinguir entre ‘acción colectiva’ y ‘denuncia colectiva’.*

*Por un lado en la acción colectiva tal como se regula en el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos de América (class actions), la sentencia obliga no sólo a quienes fueron parte en el juicio,*

*sino también a todos los representantes por el actor o el demandado. Se trata de indemnizaciones con base en el principio del daño causado por el agente que contaminó y no en el daño sufrido por el reclamante o víctima personal de la contaminación.*

*De manera distinta, las denuncias colectivas no tienen efecto vinculante, su efecto se reduce a la pronunciación sin trascendencia jurídica de una opinión por parte de alguna autoridad respecto de la posible violación a un derecho difuso, en este género se inscribe el mecanismo de denuncias populares que se prevé tanto en la Ley General como en la Ley Estatal.*

*Sin embargo, la protección que debe brindarse no puede estar tan limitada. El Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, aprobado desde el 3 de abril de 1992 por la ONU, dice así:*

**PRINCIPIO**

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de*

***decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes***

***Esto significa que a nivel nacional cada país debe proporcionar a los habitantes información y participación en los procedimientos administrativos. Además se consagra el derecho a la justicia para prevenir daños ambientales y para obtener compensaciones.***

***La tutela judicial efectiva implica un concepto complejo dentro del cual se pueden adscribir el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales y el derecho al debido proceso; decisión ajustada a derecho; derecho a recurrir la decisión y derecho a ejecutar la decisión. Este principio es consecuencia del nacimiento del Estado de Derecho que prohíbe la autotutela y, por tanto, impone la obligación de dirimir las controversias ante órganos públicos del Estado que tienen el monopolio de la jurisdicción que desarrollan su función bajo una serie de garantías institucionales y deberes. La tutela judicial efectiva también se encuentra esencialmente ligada con la prohibición de la indefensión, lo cual se relaciona de manera directa***

***con el concepto de formalidades esenciales del procedimiento o debido proceso legal.***

***La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver recientemente la contradicción de tesis 35/2005-PL, ha desarrollado un subprincipio de la tutela judicial efectiva, el derecho a la tutela jurisdiccional, respecto del cual sostuvo:***

***‘El subprincipio del acceso a la tutela jurisdiccional constituye un instrumento de primer orden, que el Estado está obligado a establecer a favor de toda persona, con el fin de que ésta tenga acceso a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o defenderse de ella, mediante un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a la partes, el cual debe concluir con la emisión de una resolución que dirima el conflicto’.***

***Asimismo, al bifurcar dicho principio, indica que implica:***

- a) El acceso libre a los jueces o tribunales,***
- b) El derecho de acceso al proceso o juicio que se hallen establecidos en las leyes, los cuales deben ser justos y razonables; para que, por su conducto, el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la cuestión planteada.***
- c) El derecho a que se establezcan los tribunales para dirimir las controversias, así como las garantías institucionales de independencia.***
- d) El derecho a la ejecución de las sentencias.***

***El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su fase del subprincipio de acceso a la tutela jurisdiccional, implica que el legislador tiene la obligación de prever los medios jurisdiccionales para que se resuelvan todas las causas, incluida la ambiental, máxime si como en el caso se de un derecho fundamental. Es decir, el legislador debe establecer el acceso a los tribunales para hacer valer los derechos consagrados en la norma, pues un derecho sin su correspondiente exigibilidad no es tal. Resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia:***

*‘No. Registro: 172, 759. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Abril de 2007. Tesis: 1ª./J. 42/2007. Página: 124.*

*GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. (No se transcribe el texto por considerarlo innecesario)’.  
**Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla en su artículo 8, párrafo 1, lo siguiente:***

*‘Artículo 8. (No se transcribe el texto por considerarlo innecesario).*

*Del análisis anteriormente realizado, es inconcuso que el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal*

***Sustentable del Estado de Nuevo León se aparta de lo que impone el artículo 17 de la Constitución, así como del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por no prever medios de acceso a los Tribunales idóneos para hacer valer el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado.***

***Ciertamente, el reconocimiento del citado derecho fundamental implica que los gobernados, en lo individual o en lo colectivo, deben contar con los mecanismos procesales que permitan plantear las controversias en materia de medio ambiente ante un tribunal que tenga facultades para resolver sobre la existencia de derechos sustantivos del individuo, de la comunidad o de los órganos de gobierno, proveer a su reconocimiento y exigir su cumplimiento, restitución o, en su defecto, la reparación del daño.***

***La denuncia popular es un medio insuficiente por lo que el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León debe declararse inconstitucional’.***

**CUARTO.** Mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil nueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 36/2009 y por razón de turno designó al Ministro Mariano Azuela



Gúitrón, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de once de marzo de dos mil nueve, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes; y al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

**QUINTO.** La Legislatura del Estado de Nuevo León, al rendir su informe, en síntesis, señaló:

1. En principio, la protección al ambiente, preservación y restauración ecológica es materia concurrente del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.
2. El argumento de la parte actora en el sentido que el precepto combatido no contempla el instrumento procesal idóneo para hacer exigible y eficaz el derecho fundamental al medio ambiente adecuado, resulta improcedente, en razón que de acuerdo a las características de la materia de protección al medio ambiente, su tutela no se encuentra consignada en un solo precepto legal, como erróneamente pretende el accionante, de acuerdo con el catálogo de características que se mencionan en el libro “Las Garantías

Sociales”, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Edición, páginas 86 y 87.

3. En ese orden de ideas, es obvio que no puede atribuirse a un solo precepto legal la función de garantizar las acciones de la comunidad para reclamar su derecho al medio ambiente, si el propio Máximo Tribunal refiere que su tutela se ha encomendado a organismos administrativos o político-administrativos de diverso nivel, aun cuando sea digno de la protección judicial de tribunales federales administrativos y, excepcionalmente, de tribunales civiles y penales; además, resulta de muy difícil o imposible codificación en la mayoría de los casos, por lo menos en su etapa actual. De aquí que se encuentre disperso en numerosas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como en tratados y acuerdos internacionales.
  
4. Si la ley estatal deriva directamente de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y ésta consigna el recurso de revisión en contra de los actos y resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de dicha ley, su reglamento y normas oficiales mexicanas que de ella emanen, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; en concordancia con dichas disposiciones, en materia estatal deberá aplicarse en lo relativo la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que contempla en sus artículos 1º y 17, el Juicio de lo Contencioso Administrativo.

5. En ese contexto, resultan improcedentes los argumentos de la parte actora, pues, en todo caso, la Ley de Justicia Administrativa consagra a favor del particular el juicio contencioso administrativo tendiente a impugnar los actos u omisiones definitivos de las autoridades administrativas del Estado, de los Municipios y de sus entidades paraestatales o municipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares, que incluso, al momento de ser resuelto en forma definitiva por la autoridad administrativa, puede ser impugnado a través del juicio de amparo directo, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo.
  
6. En ese orden de ideas, debe decretarse la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que dicho medio de control tiene su justificación cuando se plantea una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, de conformidad con el artículo 105, fracción II, de este último ordenamiento; sin embargo, no podemos hablar de una contradicción entre el numeral combatido y la Norma Fundamental cuando la materia en estudio es concurrente y la Ley Estatal en su precepto impugnado únicamente hace referencia a la factibilidad de remitir una Denuncia Popular a la autoridad competente, en este caso, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero de ninguna forma se advierte una contradicción respecto de los artículos 4º, párrafo cuarto, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Analizando el numeral combatido, éste únicamente brinda la facilidad al particular para remitir la denuncia popular a la autoridad competente, en este caso, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero de ninguna manera le impide presentarla, pues incluso puede optar por acudir directamente a dicha instancia federal, dado que ésta última será la que en su oportunidad acuda ante la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para que se pronuncie al respecto, contando además con la posibilidad de impugnar las resoluciones respectivas en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de acuerdo con el artículo 179 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable e incluso, mediante, el Juicio de Amparo Directo para exigir una sentencia, es decir, el artículo combatido de ninguna manera pugna o impide el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. El numeral combatido contempla la figura del reenvío consistente en remitir la Denuncia Popular a la autoridad federal, para que sea ésta quien conozca sobre ellos, pero de ninguna manera impide el ejercicio del derecho plasmado en dicha acción, ni mucho menos lo coloca en un estado de indeterminación jurídica, como erróneamente sostiene el promovente.
8. De igual manera la parte actora señala que la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, en sus artículos 4º, fracción XXX y 5º, establecen que la

Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León es un organismo público descentralizado que tiene atribuciones específicas establecidas en el artículo 5° de la Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León; sin embargo, de la lectura integral de dicho precepto se advierte que en ninguna de sus fracciones se prevé entre sus facultades tramitar las denuncias populares que le sean presentadas; no obstante, después de analizar los alcances de los artículos 14 y 16 constitucionales que el impetrante estima violados, de ninguna manera se advierte que el artículo combatido sea contrario a los mismos, dado que su derecho a presentar la Denuncia Popular permanece intacto, pudiendo presentarlo ante la Corporación misma, la que en todo caso habrá de remitirlo a la autoridad competente, o bien puede presentarlo directamente ante esta última, o sea, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero en ningún momento el precepto combatido deja en estado de incertidumbre, pues la manera de tramitar su Denuncia Popular se encuentra perfectamente establecida en la ley, en estricto apego a los artículos constitucionales referidos.

9. El numeral combatido tampoco resulta contrario al artículo 17 de la Constitución Federal, que garantiza a los gobernados el libre acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que contempla la posibilidad de ser parte en un proceso y promover la actividad jurisdiccional a fin de que, una vez cumplidos los requisitos procesales, se obtenga una decisión en la que se resuelva sobre las

pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablen, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los principios u derechos consagrados en la propia Constitución Federal, imperativos debidamente garantizados con la existencia del Juicio Contencioso Administrativo.

10. En tales condiciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo al principio constitucional conforme al cual la autoridad únicamente puede actuar con base en lo que la ley permite, expresamente se encuentra impedida para declarar la invalidez del artículo reclamado dogmáticamente, debido a la ausencia total de argumentos procedentes por parte de la accionante. En dichas circunstancias, no se encuentran presentes en la demanda elementos pormenorizados que fundamenten la supuesta violación de la norma general objetada y no entra, por tanto, en confrontación con los preceptos constitucionales invocados.

11. En virtud de lo anterior, debe decretarse la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de los artículos 19, fracción VIII y 59 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese contexto, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente al no demostrarse una contradicción entre el artículo impugnado y la Constitución Federal, requisito sine qua non para su actualización en los términos del artículo 105, fracción II, Constitucional.

**SEXTO.** El Gobernador del Estado de Nuevo León, en su informe medularmente manifestó:

1. Es parcialmente cierto que la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León tenga su fundamento en el cuarto párrafo del artículo 4º Constitucional, ya que si bien es cierto que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, también lo es que dicha ley se emitió con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.
2. En efecto, derivado de la distribución de competencias que en materia forestal corresponden a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que la parte actora al

presentar su demanda pasó por alto la existencia de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la cual en su artículo 1º, establece que es una ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no puede tener su fundamento en el cuarto párrafo del artículo 4º constitucional, en atención a que, como se acreditará en los siguientes párrafos, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León deriva de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

3. De la referida Ley General se desprende, específicamente en su artículo 11, que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia forestal de conformidad con la distribución de competencias prevista en esa Ley y en otros ordenamientos legales, mientras que su artículo 14 establece que los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo al Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Por su parte, en los artículos 12, 13 y 15 respectivamente establece las atribuciones que en materia forestal corresponden a la Federación, los Estados y Distrito Federal.
4. De lo anterior se puede concluir que la ley impugnada tiene su origen en el referido artículo 27 constitucional, ya que de



conformidad con la distribución de competencias prevista en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, reglamentaria del precepto constitucional citado, el Congreso del Estado de Nuevo León, siempre con arreglo a su Constitución Local, expidió y el Ejecutivo Estatal promulgó y ordenó publicar la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, que contiene las disposiciones legales necesarias que regulan las materias de su competencia previstas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, reglamentaria del artículo constitucional mencionado.

5. Es falso que las atribuciones de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León a través de la Dirección de Gestión Forestal, se encuentren contempladas en el artículo 5° de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, como lo menciona la parte actora.
  
6. Por otro lado, conviene destacar que si bien es cierto que en el artículo 5° de la Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, se establece una serie de facultades para que la referida Corporación cumpla con su objetivo, también lo es que las mismas son enunciativas y no limitativas, pues su fracción XVII le obliga y faculta para ejercer las demás atribuciones que como entidad pública le encomienden las disposiciones legales que regulan el sector agropecuario. De lo anterior se tiene que la parte actora fue omisa en mencionar en su demanda

que, además de las atribuciones contenidas en el citado artículo 5º, el artículo 18 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León establece que la Corporación, en materia forestal, tendrá las atribuciones consagradas en las fracciones I a XIX, dentro de las que se encuentra la prevista en la fracción XVII, que faculta expresamente a la Corporación para aplicar las sanciones administrativas de su competencia y turnar a las autoridades respectivas los expedientes que constituyan ilícitos en materia penal, en términos de los artículos 126, 127 y 128 de la Ley. Por lo anterior, resulta falso lo aseverado por la actora, en el sentido de que las determinaciones de la Corporación no son impugnables por los gobernados y que, como consecuencia de ello, no se pueda exigir el cumplimiento del derecho a contar con un ambiente adecuado. Lo anterior es así, ya que las determinaciones que llegue a emitir la Corporación, en caso de que no beneficien a quien las promueva o gestione, podrán recurrirse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, pues dicho recurso procede cuando los interesados afectados por los actos o resoluciones definitivas dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley y demás ordenamientos que de ella emanen no fueren conformes con los mismos. Además, el recurso de que se trata se encuentra regulado por lo dispuesto en los artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 141 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, entre los que destaca el último de los

mencionados, que además establece que el Código de Procedimientos Civiles del Estado se aplicará supletoriamente para todo lo previsto en el Capítulo que regula el recurso de inconformidad; por lo tanto, es falso lo que manifiesta la parte actora, en el sentido de que la ley supletoria deba ser la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, porque debe ser la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León.

7. De lo referido se puede concluir que se tiene perfectamente la certeza de que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León es la autoridad encargada de recibir y tramitar todas las denuncias que tengan que ver con la ley impugnada, y que para emitir sus actos y resoluciones, cuenta con las facultades que la ley le otorga. También existe certeza de de que en el caso de que algún interesado no esté conforme con su actuar o determinaciones, tiene a su alcance el medio de defensa que contempla la ley (cuya regulación se encuentra debidamente establecida).
8. Así las cosas, se puede concluir que la ley impugnada, al contar con una debida regulación, no vulnera el principio de certeza jurídica consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución, al tenerse la certeza tanto de la autoridad que conocerá y tramitará las denuncias ciudadanas, así como de las formalidades del procedimiento, lo que a todas luces evita actuaciones arbitrarias de las autoridades encargadas

de su aplicación y además, demuestra que no es cierto que las determinaciones de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, en materia de denuncia popular, sean simples declaraciones administrativas y que sus resoluciones carezcan de vinculatoriedad.

9. Lo inexacto de las aseveraciones de la parte actora en toda su demanda se robustece con el hecho de que la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León fue abrogada mediante el Decreto Número 252 publicado en el Periódico Oficial del Estado Número 84 de fecha 15 de julio de 2005, mediante el cual entró en vigor la Ley Ambiental del Estado. La parte actora pretende que se aplique de manera supletoria a la ley forestal una ley abrogada lo cual a todas luces resultaría ilegal, ya que no resulta ser la ley supletoria, atento al contenido del artículo séptimo de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, que establece que en lo no previsto por dicha ley, se aplicarán en lo conducente, las demás disposiciones vigentes en la materia, siendo que la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León fue abrogada es decir, ya no tiene vigencia; por lo tanto, resulta inaplicable, debiendo declararse infundadas las pretensiones de la actora, ya que, además, resulta igualmente falso que el mecanismo de denuncia popular sea una instancia administrativa sin mayor trascendencia jurídica.

10. Es falso que el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León se aparte de lo dispuesto en los artículos 17 constitucional y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por no garantizar el acceso a tribunales idóneos para hacer valer el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado. Lo anterior es así, ya que contrario a lo aseverado por la parte actora, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León sí prevé con mecanismos procesales que permiten plantear sus derechos tanto ante tribunales como ante autoridades administrativas las cuales están debidamente facultadas para emitir determinaciones en materia ambiental que hagan exigibles los derechos de los individuos y de la comunidad, así como también los de los órganos de gobierno, dentro de los cuales la denuncia popular, a que se refiere el citado artículo 124, es uno de ellos pero no es el único. En efecto, el artículo 7° de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, dispone que, en lo no previsto por dicha ley, se aplicarán en lo conducente, las demás disposiciones vigentes en la materia, siendo una de ellas la Ley Ambiental del Estado, la que, a su vez, en su Título Sexto, Capítulos V y VI contempla todo lo relativo a la protección ambiental ya que en caso de algún daño al ambiente en cualquiera de sus recursos naturales (agua, tierra, flora, fauna, atmósfera, suelos, etc.) establece los mecanismos judiciales para la reparación del daño ecológico, así como las sanciones en caso de que los mismos constituyen.

11. Dentro de los referidos capítulos, que abarcan los artículos 258 a 266 de la ley, se establece, en lo medular, que toda persona que contamine o deteriore el ambiente, o afecte los recursos naturales de competencia estatal, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con lo dispuesto en la legislación civil aplicable, la cual consistirá en restablecer las condiciones de los elementos o recursos afectados al estado en que se encontraban antes de producirse el daño y si esto no fuera posible, llevar a cabo acciones de compensación dirigidas a la preservación, protección o restauración del ambiente, los elementos o recursos naturales, o pagos de una indemnización.
  
12. Se establece que en materia de responsabilidad por daños al ambiente, serán competentes los jueces del Estado de Nuevo León, atendiendo a las disposiciones relativas a la distribución de competencias por territorio y por cuantía que establecen las disposiciones correspondientes, además de que establece los delitos.
  
13. En el Estado de Nuevo León, existe la Ley de Justicia Administrativa, cuya normativa es aplicada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual es un tribunal formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos, que conoce de los juicios que se promueven en contra de los actos o resoluciones dictados, ordenados, ejecutados o que se pretendan ejecutar por autoridades

administrativas, fiscales o entidades de la Administración Pública Paraestatal o Municipal del Estado de Nuevo León, cuando actúen con este carácter de autoridad. Así, del artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa, destacan la fracción X, que establece que el juicio es procedente contra cualquier acto u omisión definitivo de las autoridades administrativas del Estado, de los Municipios y de sus entidades paraestatales o municipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares, y la fracción XI que establece la procedencia del juicio en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos.

14. El Estado de Nuevo León cuenta con una normativa ambiental efectiva que garantiza a sus habitantes la existencia de un medio ambiente sustentable así como su derecho para hacerlo valer ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, pues contempla tanto acciones como denuncias ambientales.

15. De lo anterior se puede concluir que la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, contrario a lo que asevera el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta ser consistente con el resto de las legislaciones ambientales tanto estatales como federales, además de constitucional, al haberse demostrado que: a) la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León regula solamente lo

que no está reservado para la Federación, atento al contenido de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; b) además de las atribuciones contenidas en el artículo 5° de la Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, los artículos 18, 126, 127 y 128 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado establecen que la citada Corporación tiene otras facultades, dentro de las que destacan la de aplicar las sanciones administrativas de su competencia y turnar a las autoridades respectivas los expedientes que constituyan ilícitos en materia penal; c) en caso de que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León no actúe conforme a la ley, se podría hacer valer el recurso previsto en su artículo 130, que procede contra los actos o resoluciones definitivas dictadas con motivo de su aplicación de dicha ley; d) el artículo que se estima inconstitucional, es tan amplio para garantizar la aplicación de las normas ambientales que incluso contempla los casos en los que se denuncian violaciones ambientales que son competencia de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable u otras disposiciones aplicables, pues dispone que las mismas se recibirán por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León y serán turnadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para el trámite que corresponda, es decir, no las desestima por ser incompetente, sino que las admite y turna a la autoridad que tiene dicha competencia; e) suponiendo sin conceder que la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León en ninguna de sus disposiciones regulara el



acceso a medios legales que permitieran hacer efectivos los derechos de los gobernados para que se les garantice un medio ambiente adecuado, o bien, los mismos resultaran insuficientes, su artículo 7° dispone que, en lo no previsto por dicha ley, se aplicarán en lo conducente las demás disposiciones vigentes en la materia, siendo una de ellas la Ley Ambiental del Estado, la que, a su vez, en su Título Sexto, Capítulos V y VI, contempla todo lo relativo a la protección ambiental y en caso de que se cause algún daño ambiental, establece los mecanismos judiciales para la reparación del daño ecológico, así como las sanciones en caso de que los mismos constituyen delito.

**SÉPTIMO.** El Procurador General de la República, al formular su opinión señaló:

1. Que la acción de inconstitucionalidad es procedente y fue promovida oportunamente por parte legitimada.
2. Que es infundada la causal de improcedencia hecha valer por el Congreso de Nuevo León, puesto que de la lectura del escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad, se desprende claramente que el accionante plantea que el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado contraviene los artículos 4°, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, situación

que actualiza la hipótesis contenida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

3. Que el numeral 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, no violenta los artículos 4º, 14, 16 y 17 de la Constitución; por tanto, se debe reconocer su validez constitucional, ya que toda autoridad que realiza actos materialmente jurisdiccionales se encuentra inexcusablemente obligada a observar la totalidad de los postulados que contempla el artículo 17 Constitucional, esto es, garantizar justicia de manera pronta, completa e imparcial, de ahí que, si en el Estado de Nuevo León, la autoridad administrativa de la materia conocerá de los conflictos que se generen con motivo de la denuncia ciudadana prevista en la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, ello implica que desarrollará actos materialmente jurisdiccionales, por lo que dicha autoridad tendrá que salvaguardar el derecho fundamental en comento.

**OCTAVO.** Recibidos los informes de las autoridades y el pedimento del Procurador General de la República; formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

**NOVENO.** Mediante proveído de primero de diciembre de dos mil nueve, y en atención a que el Tribunal Pleno en sesión

privada, determinó que la Ponencia del Señor Ministro Sergio A. Valls Hernández sustituye para efectos de turno a la del Señor Ministro Mariano Azuela Güitrón; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó returnar este expediente al Ministro Valls Hernández para efectos de su tramitación y resolución.

### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 5/2001 reformado por el diverso 3/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León y los numerales 4º, párrafo cuarto, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

**SEGUNDO.** Por razón de orden, en primer lugar se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

***"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales***

***contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.***

***En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.***

La Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León se contiene en el Decreto Número 349 que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de febrero de dos mil nueve, según se advierte del ejemplar que obra a fojas 28 a 88 de este expediente, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo ocho de febrero de dos mil nueve y venció el lunes nueve de marzo de dos mil nueve. En este tenor, si la acción se presentó el lunes nueve de marzo de dos mil nueve, en el domicilio de la persona autorizada para recibir promociones de término, fuera del horario de labores de este Alto Tribunal, esto es, el trigésimo día, como se aprecia a foja veintidós vuelta de autos, es claro que fue presentada en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.


Lo anterior se corrobora con el siguiente calendario:

**Febrero 2009**

DOM	LUN	MAR	MIER	JUE	VIER	SAB
						7 (Publicación P.O.)
8 ➡ (1)	9 (2)	10 (3)	11 (4)	12 (5)	13 (6)	14 (7)
15 (8)	16 (9)	17 (10)	18 (11)	19 (12)	20 (13)	21 (14)

22 (15)	23 (16)	24 (17)	25 (18)	26 (19)	27 (20)	28 (21)
------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

**Marzo 2009**

DOM	LUN	MAR	MIER	JUE	VIER	SAB
1 (22)	2 (23)	3 (24)	4 (25)	5 (26)	6 (27)	7 (28)
8 (29)	9 (30)  Presentación					

**TERCERO.** Acto continuo, se procede a analizar la legitimación del promovente.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, dispone:

***“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***

***(...)***

***II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

***Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:***

(...)

***g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.***

Como se aprecia, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

En este sentido, se advierte que suscribe la demanda José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según se advierte del Acuerdo de designación publicado en el Diario Oficial de la

Federación el nueve de noviembre de dos mil cuatro, que obra a foja veintitrés de autos del expediente en que se actúa.

Asimismo, de la demanda se desprende que se endereza en contra del artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, por considerar que contraviene los artículos 4° y 17 de la Constitución Federal, al no prever un mecanismo idóneo (acción colectiva) para hacer exigible y eficaz el derecho fundamental de contar con un medio ambiente adecuado.

De lo anterior, se concluye que, en el caso, se satisfacen los requisitos a que alude el citado precepto constitucional, porque la demanda se intenta en contra de una ley de carácter estatal, por presunta violación de derechos fundamentales previstos en la Constitución, por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que es un organismo público autónomo facultado para promover acciones de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar las causas de improcedencia, sea que las partes las hagan valer, o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, conforme lo establece el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso del Estado de Nuevo León, sostuvo que la presente acción de inconstitucionalidad resulta improcedente

porque, en el caso concreto, no se puede hablar de una contradicción entre el numeral combatido y la Norma Fundamental, cuando la materia en estudio es concurrente y la Ley Estatal, en su precepto impugnado, únicamente hace referencia a la facilidad de remitir una Denuncia Popular a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero de ninguna forma se advierte una contradicción respecto de los artículos 4º, párrafo cuarto, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

La causal de improcedencia debe desestimarse, en atención a que la Legislatura Local hace depender la improcedencia del argumento relativo a que no existe contradicción entre la norma impugnada y los artículos 4º, párrafo cuarto, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, lo que, en todo caso, se encuentra íntimamente relacionado con el fondo del asunto.

En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 36/2004, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, cuyo rubro y texto indican:

***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se***



***desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.***

De tal manera que, al no haberse hecho valer otra causa de improcedencia, ni advertir este Alto Tribunal, que se actualice alguna, procede examinar los conceptos de invalidez planteados.

**QUINTO.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes argumentos:

- 1. El artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León viola los artículos 4° y 17 de la Constitución Federal** al no contemplar el instrumento procesal idóneo para hacer exigible y eficaz el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado.
- 2. La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León es una autoridad administrativa cuyas determinaciones no son impugnables para los gobernados**, de manera que el derecho de éstos a exigir el cumplimiento de las disposiciones que tutelan su derecho a un medio ambiente adecuado, específicamente por lo que hace a la materia forestal, **se agota con la denuncia**

**referida;** que la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, en sus artículos 4°, fracción XXX y 5, establecen que la citada Corporación es un organismo público descentralizado con atribuciones específicas establecidas en el artículo 5° de la Ley que regula dicha Corporación; sin embargo, **de la lectura integral de dicho precepto se advierte que en ninguna de sus fracciones se establecen sus facultades para tramitar las denuncias populares que le sean presentadas.**

3. De igual forma, **ni en la Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario, ni en la Ley para el Desarrollo Forestal se encuentra regulado el procedimiento que debe seguir dicho organismo respecto a este tipo de denuncias, y tampoco se establece la aplicación supletoria de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Estatal.** En esta tesitura, la nueva Ley para el Desarrollo Forestal del Estado de Nuevo León no es consistente con lo que disponen las demás leyes locales de la materia, pues la Ley para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Local, que es la norma que regula el procedimiento de denuncia popular (artículos 148 a 153), establece en su artículo 150 que la Secretaría de Desarrollo Urbano es la entidad facultada para recibir y tramitar toda denuncia popular.
4. El mecanismo de denuncia popular previsto en la Ley Federal de Desarrollo Sustentable, resulta una instancia administrativa sin mayor trascendencia jurídica, pues **no**

prevé reglas claras sobre su tramitación y, mucho menos, permite que los gobernados que hayan presentado la denuncia puedan impugnar sus determinaciones ante un Tribunal. La falta de certeza sobre la autoridad encargada de tramitar las denuncias populares, así como la falta de regulación del procedimiento que deberá sustanciarse en la propia legislación, constituyen *per se* una trasgresión al principio de certeza jurídica consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en tanto que genera incertidumbre sobre la autoridad competente para conocer de las denuncias y los términos en que se desarrollará el procedimiento respectivo, situación que puede generar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades.

5. Ahora bien, aun cuando se considerara que la Corporación debe aplicar supletoriamente las reglas relativas a la denuncia popular establecidas en la Ley para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Local, las mismas no vinculan a las autoridades administrativas o a los particulares que violen el ambiente y, además, tampoco son un camino de acceso ante una instancia judicial, **puesto que la ley no establece la posibilidad de impugnar en sede judicial sus determinaciones.**
  
6. **La denuncia popular no puede ser considerada como el medio apropiado para hacer valer el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado,** toda vez que no va más allá de una simple declaración administrativa

emitida por una autoridad cuyas resoluciones carecen de vinculatoriedad y que, además, no pueden ser impugnadas por los denunciantes ante Tribunales.

7. El reconocimiento del derecho al medio ambiente, en el artículo 4º, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, implica la obligación de los legisladores federal y local de proteger el medio ambiente, no sólo expidiendo leyes adecuadas que regulen toda la problemática ambiental, sino también proporcionando los mecanismos jurídicos adecuados a los que pueda recurrir todo aquel que se sienta afectado de alguna manera en su derecho al medio ambiente.

En efecto, debe tomarse en cuenta que el derecho fundamental consagrado en **el cuarto párrafo del artículo 4º Constitucional tiene dos dimensiones: una individual y otra colectiva**, y ambas deben ser protegidas por el legislador, mediante el acceso a tribunales judiciales, pues así lo ordena el artículo 17 constitucional. Ciertamente, en el caso de derechos difusos, como el derecho al medio ambiente, cabe distinguir entre “acción colectiva” y “denuncia colectiva”. Por un lado, en la acción colectiva tal como se regula en el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos de América (class actions), la sentencia obliga no sólo a quienes fueron parte en el juicio, sino también a todos los representantes por el actor o el demandado; trata de indemnizaciones con base en el principio del daño causado por el agente que contaminó y no en el daño sufrido por el reclamante o víctima personal de la contaminación. De

manera distinta, **las denuncias colectivas no tienen efecto vinculante**; su efecto se reduce a la pronunciación sin trascendencia jurídica de una opinión por parte de alguna autoridad respecto de la posible violación a un derecho difuso. En este género, se inscribe el mecanismo de denuncias populares que se prevé tanto en la Ley General como en la Ley Estatal; sin embargo, la protección que debe brindarse no puede estar tan limitada.

8. **La tutela judicial efectiva implica** un concepto complejo dentro del cual se pueden inscribir **el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales** y el derecho al debido proceso; decisión ajustada a derecho; derecho a recurrir de la decisión y derecho a ejecutar la decisión. Este principio es consecuencia del nacimiento del Estado de Derecho, que prohíbe la autotutela y, por tanto, impone la obligación de dirimir las controversias ante órganos públicos del Estado que tienen el monopolio de la jurisdicción que desarrollan su función bajo una serie de garantías institucionales y deberes.

La tutela judicial efectiva también se encuentra esencialmente ligada con la prohibición de la indefensión, lo cual se relaciona de manera directa con el concepto de formalidades esenciales del procedimiento o debido proceso legal. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la tutela jurisdiccional, implica que el legislador tiene la obligación de prever los medios jurisdiccionales para que se resuelvan todas las causas,

incluida la ambiental, máxime si como en el caso se trata de un derecho fundamental, es decir, el legislador debe prever el acceso a los tribunales para hacer valer los derechos consagrados en las normas, pues un derecho sin su correspondiente exigibilidad no es tal.

9. El artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León se aparta de lo que disponen el artículo 17 de la Constitución Federal, y artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al **no prever medios de acceso a tribunales idóneos para hacer valer el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado.**

De los conceptos de invalidez, se advierte que la Comisión Nacional estima que *el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León*, vulnera el derecho a un medio ambiente adecuado, y las garantías de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 4°, 14, 16 y 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esencialmente, al prever una *denuncia popular* y no un medio idóneo y efectivo para hacer exigible y eficaz el derecho fundamental referido, como lo son las *acciones colectivas*, además de no regular el procedimiento que se seguirá a la denuncia, ni en su caso la reparación y sanciones correspondientes.

El artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, impugnado, dispone lo siguiente:

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

**CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA DENUNCIA POPULAR**

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

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

Asimismo, el artículo 4º, al que remite el numeral impugnado, prevé:

***“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:***

(...)

***XXX. Corporación: La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León a través de la Dirección de Gestión Forestal;***

(...)

***XLVII. Ley General: La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable;***

***(...)”.***

También debe tenerse en cuenta, lo dispuesto en el artículo 17, que dispone: ***“La Corporación, es el organismo público descentralizado encargado de la creación y aplicación de acciones, políticas, servicios y recursos en materia forestal, para la atención eficiente y concertada del sector forestal.”***

De la lectura de los preceptos transcritos, se colige que todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León y las demás que regulen materias relacionadas con los ecosistemas forestales, sus recursos o bienes y servicios ambientales asociados a éstos, podrán ser denunciados ante la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, a través de la Dirección de Gestión Forestal, así como que las denuncias recibidas por la Corporación, en las que, en su caso, corresponda la aplicación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, u otras disposiciones aplicables, deberán



ser turnadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para el trámite que corresponda.

Luego, estamos ante un mecanismo que la propia ley estatal denomina “denuncia popular” por hechos, actos u omisiones que en suma incumplan el mismo ordenamientos u otros aplicables, y de la que conocerá la autoridad administrativa.

Ahora, como ya referimos, el argumento esencial de la accionante es que tal mecanismo no es el idóneo y suficiente para garantizar el derecho a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4° Constitucional, y que sí lo constituyen las llamadas acciones colectivas, para salvaguardar derechos o intereses difusos o colectivos de índole ambiental, y cuya falta de previsión le reprocha el accionante a la ley local impugnada, por tanto, en el caso, es necesario partir de que en nuestro orden constitucional la materia del medio ambiente es concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios, como se desprende del artículo 73, fracción XXIX, inciso g), conforme al cual el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, en donde también entra la materia forestal; y en cuyo ejercicio ha expedido por una parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y por otro, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, como se advierte del artículo 1° de cada uno de estos ordenamientos.

Asimismo, precisamente derivado de dicha concurrencia, se ha aprobado, entre otras leyes, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, cuyo numeral 124 se impugna en la presente acción.

Ahora bien, es cierto que tratándose del medio ambiente, los posibles daños que se pueden generar al mismo, no se limitan a una consecuente afectación a los derechos e intereses de individuos en lo particular, sino más bien de grupos humanos, que se ubiquen en un lugar determinado y puedan por ello sufrir daños o estar en situación de riesgo, por lo que en el caso nos encontramos ante los llamados derechos colectivos o difusos y que, como tal, requieren de mecanismos –acciones de grupo-, que permitan su protección y en su caso, reparación.

Al efecto, se debe distinguir entre las llamadas acciones colectivas a que alude la accionante, y la denuncia popular que contempla el numeral impugnado.

En principio, puede afirmarse que la denuncia popular, a diferencia de las acciones colectivas, es un instrumento de carácter administrativo, esto es, se tramita ante la autoridad administrativa correspondiente teniendo, por tanto, un objeto limitado a vigilar y procurar el cumplimiento de la legislación y en su caso, imponer sanciones administrativas que procedan o denunciar ante la autoridad correspondiente la posible comisión de un delito (como ocurre con la denuncia popular prevista en el

numeral impugnado). Dicha denuncia la puede promover cualquier persona, a diferencia de las acciones colectivas, que como veremos son precisamente acciones de grupo para defender derechos colectivos o difusos.

En efecto, las llamadas acciones colectivas constituyen una vía judicial, esto es, se trata de un mecanismo procesal y son precisamente acciones promovidas para la protección de derechos colectivos o difusos (derechos o intereses de grupo), esto es, se trata de una colectividad determinada o indeterminada; dichas acciones pueden tener una naturaleza indemnizatoria o imponen una obligación de hacer o de no hacer.<sup>1</sup> Así, las acciones colectivas permiten, por un lado, asegurar el acceso a la tutela judicial para defender derechos colectivos o difusos que, de otro modo, quedarían fuera, si partimos de que los sistemas jurídicos prevén por lo general medios de defensa de derechos en lo individual; por otro, coadyuvan a la economía procesal y evitan la emisión de resoluciones contradictorias.

Tratándose de las primeras, tenemos que, en materia ambiental y dada la concurrencia imperante, se ha establecido, por una parte a nivel federal, la denuncia popular como mecanismo administrativo, mediante el cual cualquier persona puede hacer del conocimiento de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, hechos que causen un daño al ambiente o lo puedan producir (Capítulo VII, “Denuncia Popular, de la Ley

---

<sup>1</sup> Así en diversos países se han instituido las llamadas “class actions”, public civil actions u organizational actions, o bien, class actions for damages o injunctive class actions.

General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente)<sup>2</sup>; y a nivel local conforme lo mandata el artículo 200 de la misma Ley General<sup>3</sup>, también se han establecido estos mecanismos, como en el caso del Estado de Nuevo León, que ahora nos ocupa.

Mientras que, tratándose de las acciones colectivas, si bien a la fecha en que fue promovida la presente acción de inconstitucionalidad, aquéllas no existían en nuestro orden jurídico, no obstante, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de julio de dos mil diez, se adicionó el artículo 17 de la Constitución Federal, para establecerlas, de la siguiente manera:

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

---

<sup>2</sup> ARTICULO 189.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

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

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

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

I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y

IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante. (...)

<sup>3</sup> Artículo 200.- Las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación local ambiental.

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

***(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE JULIO DE 2010)***

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

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

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

***Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la***

***independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.***

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

***Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.***

Así pues, a raíz de la reforma de mérito, se adicionó un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar las **acciones colectivas**, previendo que **el Congreso de la Unión expedirá las leyes que las regulen; que tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño;** y que los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Luego, si bien el accionante aduce que el precepto impugnado vulnera el derecho a un medio ambiente adecuado en sus dos dimensiones, individual y colectivo, puesto que, ambas

deben ser protegidas por el legislador, mediante el acceso efectivo a tribunales judiciales, siendo las acciones colectivas el medio idóneo para proteger los derechos colectivos, es indudable que, derivado de dicha reforma constitucional, quedó superada tal circunstancia, en tanto ya se establece esa vía judicial, para defender, entre otros, derechos colectivos o difusos tratándose de materia ambiental.

En efecto, tal circunstancia se puede apreciar del procedimiento legislativo, específicamente, de los dictámenes formulados por la Cámara de Origen, así como la Cámara Revisora, en lo relativo a la referida adición al artículo 17 constitucional, en la que se expuso lo siguiente:

#### ***Cámara de Origen***

***“(...) Una parte importante de esta nueva realidad a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, afecta fundamentalmente aquellas relaciones e interacciones existentes entre consumidores, usuarios de servicios, o en general entre miembros de una colectividad respecto de algún interés común y relevante para ellos, como por ejemplo, la protección al medio ambiente, el respeto a los espacios públicos, la suspensión de una construcción peligrosa en la colonia, etc.(...)”.***

#### ***Cámara revisora***

***“(...) La perspectiva individualista de la que nuestro derecho es heredero, y que proviene de la tradición latina, tiene que repensarse. La tradicional concepción de que, frente a un acreedor hay un deudor, tiene que cambiar, como ha cambiado en otras partes del mundo; como existen acciones colectivas en Brasil, en Colombia, en España, en Venezuela, y porque eso va a permitir reconocer derechos que no son individuales y que no son divisibles, como el derecho a un medio ambiente adecuado, que no le pertenece a una sola persona y que cuando es afectado no afecta únicamente a un individuo.***

***(...)***

***Precisamente porque la actualización de nuestros procesos jurídicos exige la defensa de derechos colectivos; porque esta reforma es trascendental para instituir derechos colectivos y sociales; porque desde el liberalismo económico no podemos socavar los derechos de los consumidores o el derecho a un medio ambiente adecuado; porque tenemos que frenar las malas prácticas del poder, ya sea desde el gobierno o desde una empresa, y porque tenemos que cambiar la relación de los ciudadanos con el gobierno y con el poder en nuestro país, Acción Nacional está a favor de esta reforma. Es cuanto, señor presidente.***



(...)

**Si bien actualmente diversas leyes disponen cierta protección a los ciudadanos en materia de consumo, medio ambiente o servicios financieros, lo cierto es que la actuación de los entes de gobierno de los tres niveles, en estos aspectos, ha sido deficiente, porque no es posible que los particulares se vean envueltos en una serie de trámites interminables y engorrosos para hacer valer sus derechos.**

**Por ello, estoy a favor de eliminar las conductas antijurídicas de las empresas de los sectores público y privado que afectan a los grandes sectores de la población. Adecuemos nuestro marco normativo para alcanzar un modelo que ofrezca verdaderas respuestas a las necesidades del pueblo de México.**

**Las acciones colectivas deben favorecer la construcción de grupos sociales que se involucren de manera directa y responsable en los problemas públicos que les afecten en materia de consumo, medio ambiente y otros temas.**

**En la elaboración de la ley reglamentaria deberemos tener especial cuidado de no invadir otras materias**

***como el derecho civil. Mediante el impulso de las acciones colectivas el PRI favorece los derechos de los ciudadanos en lo individual, pero también de la organización social y comunitaria como forma de participación responsable en la promoción de los derechos colectivos; con ello cumplimos un principio superior que es el de la justicia social (...)***”.

Derivado de dicha reforma constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de agosto de dos mil once, se modificó, entre otros ordenamientos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 202, párrafos segundo y tercero (decreto que entraría en vigor a los seis meses siguientes al día de su publicación, según su artículo primero transitorio).

Dicho decreto establece:

***“DECRETO por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de***

***Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.***

***(...)***

***Artículo sexto. Se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 202 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:***

***‘Artículo 202. La procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.***

**Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas”.**

Asimismo, el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al que alude el numeral transcrito, también reformado mediante el referido Decreto, prevé:

**“Capítulo II**

**De la Legitimación Activa**

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

- I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;**
- II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;**
- III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y**

***IV. El Procurador General de la República”.***

Asimismo, de lo dispuesto en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, a que remite el citado artículo 202, destacan las siguientes precisiones:

***“Artículo 578. La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente”.***

***“Artículo 579. La acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas”.***

Por último, mediante la citada reforma publicada el treinta de agosto, también se modificó el artículo 53 de la Ley Orgánica del

Poder Judicial de la Federación, para adicionarle una fracción VIII, en los siguientes términos:

***“Artículo 53. Los jueces de distrito civiles federales conocerán:***

*(...)*

***VII. De las acciones colectivas a que se refiere el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, y***

*(...)”.*

Por consiguiente, si conforme a la citada reforma al artículo 17 constitucional, se adicionan a nuestro sistema jurídico, las acciones colectivas, de conocimiento de las autoridades federales<sup>4</sup> y, derivado de esta reforma, en las citadas leyes secundarias se otorgó legitimación a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente –además de cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles-, para que, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, ejercite la acción colectiva, lo que, también será aplicable respecto de

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar que, a la fecha del presente fallo constitucional, ha sido aprobada por el Congreso de la Unión, la Ley de Acciones Colectivas, reglamentaria del tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que no ha sido publicada, ni ha entrado en vigor; sin embargo, de acuerdo con su texto aprobado, tiene por objeto regular las acciones colectivas y la tutela de intereses difusos *-entre los que pudieran encontrarse el derecho a un medio ambiente adecuado-*, así como determinar la materia de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño.

aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas, es evidente que el planteamiento de la promovente acerca de la falta de previsión de este medio procesal como el idóneo para proteger, de manera colectiva, el derecho a un medio ambiente sano que reconoce el artículo 4º de la Constitución Federal, ya ha quedado satisfecho y, por ende, el de acceso a la tutela judicial efectiva reconocido el artículo 17 constitucional.

Aunado a ello, como hemos señalado, la denuncia popular constituye un mecanismo administrativo para hacer del conocimiento de las autoridades ambientales correspondientes actos, hechos u omisiones que incumplan las leyes de la materia y dichas autoridades actúen al respecto en los términos que señale la ley, esto es, no se trata de una acción de grupo con la naturaleza y fines de las acciones colectivas, como tampoco de una instancia de los particulares, como tal, por lo que, son inexactos los alcances y/o efectos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos pretende tenga dicha denuncia, así como que deban instituirse medios de defensa en contra de lo que la autoridad determine respecto de la denuncia presentada, sin que esto último se traduzca en que, en su caso, los particulares en todo tiempo tienen a su alcance los medios legales que les permitan combatir los actos que estimen vulneran sus derechos fundamentales.

Sin que tampoco asista razón a la Comisión Nacional acerca de que tratándose de la denuncia popular establecida en el

numeral 124 impugnado, se desconoce la autoridad que conocerá de la misma y el procedimiento respectivo, ni se imponen sanciones o medidas para resarcir el daño ambiental que se hubiere actualizado y, por tanto, que se vulneren los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En efecto, en el caso sí se establece el procedimiento de las denuncias populares, la autoridad que conocerá de las mismas, así como las sanciones o reparaciones que deban ordenarse.

En efecto, al hacer alusión el segundo párrafo del artículo 124 impugnado, *que las denuncias recibidas por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León y en su caso corresponda la aplicación de la **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable** u otras disposiciones aplicables, deberán ser turnadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para el trámite que corresponda, debe entenderse que se refiere a las denuncias que reciba la referida Corporación en las que corresponda la aplicación de leyes de competencia federal.* Lo que tiene sentido si, como ya dijimos, la materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, incluyendo lo relativo al desarrollo forestal sustentable, es concurrente.

Así, por un lado, las autoridades federales están facultadas para conocer de los casos relativos a la trasgresión de las disposiciones del orden federal y, por su parte, los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben conocer de la contravención a su legislación.



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

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

**Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León**, deberá denunciarlos ante la autoridad competente en la materia, a fin de que se siga el procedimiento correspondiente (artículo 205); que la denuncia podrá formularse verbalmente o por escrito y los requisitos mínimos que debe cubrir (artículo 206); que una vez presentada, la autoridad deberá iniciar el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, y efectuar las diligencias necesarias para determinar la existencia de los hechos u omisiones denunciados (artículo 207); que en todo caso los denunciados podrán coadyuvar con la autoridad para la comprobación de tales hechos u omisiones, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes (artículo 209); que la autoridad tendrá la obligación de informar al denunciante el resultado de su gestión, cuando el interesado lo solicite (artículo 210).

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo regulado en la propia Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, cuyo artículo 124 se combate, en la que se dispone lo relativo a las visitas de inspección por parte de la citada Corporación (artículos 18, 120, 121, 123), así como las conductas que se consideran como infracciones a la legislación (artículo 125) y las sanciones y/o medidas reparatorias (artículo 126), que evidentemente serán aplicables, de ser el caso que la autoridad, con motivo de una denuncia popular y seguido el referido procedimiento, haya advertido que procede imponerlas, o bien, deba hacer del conocimiento de la autoridad competente los actos o hechos que puedan constituir delito.

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

Esto es, la norma combatida es consecuente con el artículo 4º Constitucional, al prever que los particulares puedan denunciar actos, hechos y omisiones que contravengan disposiciones relacionadas con la materia ambiental, a fin de contribuir a que la autoridad pueda cumplir con sus facultades, que también tienden a garantizar la protección al derecho a un medio ambiente adecuado.

En consecuencia, el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, no contraviene los artículos 4º, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debe reconocerse su validez.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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

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

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

No asistió el señor Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial. Doy fe.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**MINISTRO PONENTE**

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad número 36/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el treinta y uno de mayo de dos mil doce, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. --- **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León. --- **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.