



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



PROCESO LEGISLATIVO, EL CASO DE LA
APROBACIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO
SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR

T E S I N A

QUE PRESENTA:

OSCAR BARRERA PINEDA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

DIRECTOR DE TESINA:

MTRO. ULISES CORONA RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,

MARZO DEL 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*SI SOBREVIVES, si persistes, canta,
sueña, emborráchate.
Es el tiempo del frío: ama,
apresúrate. El viento de las horas
barre las calles, los caminos.
Los árboles esperan: tú no esperes,
Éste es el tiempo de vivir, el único.*

Jaime Sabines

Dedico esta tesina...

A quienes pusieron en mi toda su confianza y apoyo en la realización de mis sueños como persona y como hombre. A quienes han compartido tantas risas y logros, mis momentos más dolorosos, mis triunfos y derrotas. A quienes no han hecho otra cosa que darme su amor, consejo y compañía. A quienes siempre han estado ahí cuando he necesitado de alguien. Quienes nunca han dejado de confiar en mí...

Arturo y Lupita, Iván y Ruby en verdad buscaré por todos los medios la palabra que demuestre este enorme cúmulo de sentimientos por ustedes; porque este pequeño esfuerzo no se compara con el enorme sacrificio que ustedes han hecho para que yo tenga el lujo de escribir estas modestas palabras y agradecerles lo que soy.

A tí, porque sólo tu has podido encarar conmigo esa lucha constante con mi peor enemigo, mis demonios internos. Y si eso no fuera suficiente, porque eres mi conexión con el mundo de los vivos, Te Amo

A mis amigos, porque un amigo no es quien te escucha y apoya en tus problemas, sino quien los soporta e incluso los hace suyos. Por esta razón... Gracias Oscar! porque en realidad eres como un hermano para mí y porque me enseñaste el valor de la hermandad. Gracias Erandi! porque más que mi mejor amigo, has sido mi enemigo y mi mayor rival para nunca menguar. Gracias Daniel! porque la vida me ha demostrado a través de ti que con tenacidad y constancia se puede alcanzar cualquier cosa. Gracias Ulises! porque no te considero sólo mi maestro, sino un gran amigo.

A Juan Carlos "el Pelos", Gabriel, Omar, Enrique, Erick, Norma, Vidiana, Nuri, Alejandra, Cristina, Dulce y la lista interminable de todos aquellos que formaron parte en mi estancia en la universidad la mejor etapa de mi corta vida.

A mis sinodales, por sus valiosos comentarios y aportaciones para mejorar este modesto trabajo, con sus enseñanzas podré encarar mi futuro profesional con una mejor visión.

Doy gracias a Dios por esta vida que me permite vivir, porque todo lo que tengo viene de Él, es gracias a Él y por Él.

Tengo las heridas frescas de la constante batalla por vivir y sobresalir en un mundo tan complicado, con sus idas y venidas. No ha sido fácil, pero les aseguro que me mantendré firme y algún día voy a salir avante. Les aseguro que mi objetivo en la vida es retribuirles un poco de lo que han dejado en mí.

Temario	Pág.
Introducción	1
1. El Estado Mexicano y la División de Poderes	6
1.1. El Estado	6
1.1.1. El Estado Mexicano	10
1.1.2. La División de Poderes	11
1.2. El Gobierno Mexicano	15
1.2.1. El Poder Legislativo	15
1.2.2. El Poder Ejecutivo	18
1.2.3. El Poder Judicial	20
2. El Proceso Legislativo	
2.1. La Importancia del Poder Legislativo	24
2.2. El Proceso Legislativo	25
2.3. Instancias del Proceso Legislativo	28
3. Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	
3.1. La Problemática Cañera	38
3.1.1. Importancia de la Agroindustria Cañera en la Economía Mexicana	38
3.1.2. Antecedentes	41
3.1.3. Sectores Productivos y Económicos en la Cadena Productiva	49
3.2. Proceso Legislativo para la aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	
3.2.1. Cámara de Origen	50
3.2.1.1. Iniciativas de Ley	52
3.2.1.2. Discusión en Comisiones	62
3.2.1.3. Aprobación en el Pleno	72
3.2.2. Cámara Revisora	74
3.2.2.1. Discusión en Comisiones	74
3.2.2.2. Aprobación en el Pleno	77
3.2.3. Cámara de Origen	81
3.2.3.1. Discusión en Comisiones	82
3.2.3.2. Aprobación en el Pleno	82
3.2.4. Acuerdo Político para la Aprobación de la Ley Cañera	83
Conclusiones	90
Fuentes	92

Introducción

Este trabajo surge como parte de la experiencia profesional obtenida a lo largo de dos años en los que el autor se ha vinculado directamente con el quehacer parlamentario, derivado de la realización del servicio social en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y actualmente laborando en una de las diputaciones federales priístas, fungiendo como asesor legislativo, realizando actividades de monitoreo en comisiones y elaboración de análisis y estudios legislativos.

En la experiencia laboral obtenida, el autor fue participe de las discusiones que se registraron a lo largo de casi toda la LIX Legislatura, destacando las discusiones para la aprobación del presupuesto y la miscelánea fiscal de los años 2005 y 2006, las discusiones en torno a la aprobación de la reforma al Código de Procedimientos Electorales respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, la dictaminación del proceso de desafuero contra el C. Andrés Manuel López Obrador, además de muchas otras que cobran trascendencia de acuerdo a su impacto social.

La actividad parlamentaria es una de las más enriquecedoras y gratificantes de la esfera gubernamental, pues es la cúspide de las grandes discusiones en torno al presente y futuro de nuestra nación. La relevancia y devenir para los estudios políticos y publiadministrativos de esta tesina radica en la orientación a la máxima concreción de los objetivos del Estado, la formulación de las Leyes, éstas últimas, vistas como el eje rector de la vida en sociedad y como primer eslabón jerárquico de la organización política de un País.

Ahora bien, existe un cúmulo innumerable de problemas que se discuten en la máxima tribuna del país, atendiendo a las diversas demandas que enfrenta la sociedad en un marco de desarrollo democrático, en busca del interés general que incentive un clima de satisfacción social.

Todo este quehacer se desarrolla en torno al Proceso Legislativo, mediante el cual se dictan las reglas del juego, los tiempos, los actores y los mecanismos

que permitan acercar la norma a una realidad que cambia de manera constante, que requiere ser adecuada y readecuada al contexto actual que vive el país.

Es esta necesidad de buscar la optimización de la norma, lo que incentiva a realizar un mejor sistema legal orientado en una congruente articulación jurídica e institucional que atienda las necesidades de una sociedad cada vez más demandante, pues en la coyuntura actual, todas las voces requieren ser escuchadas; pero más aún, buscan el hacerse escuchar.

Así pues, resulta relevante la rectoría del Estado y su articulación fáctica en la atención a este afán para el que fue creado; por lo que se presenta en un primer capítulo el qué y el cómo de este ente en que convergen un sinnúmero de relaciones sociales y políticas de la comunidad. Se estudia además la conformación de sus elementos y el caso del Estado Mexicano, así como la división de poderes y sus principales características en torno al proceso legislativo.

Cobra vital importancia la rectoría del Estado en el marco de un desempeño favorable que encamine las funciones y responsabilidades del gobierno. El Estado marca la pauta de los quehaceres humanos orientados a satisfacer las necesidades de una sociedad política heterogénea, esto exige una actuación contundente y expedita, que sea adaptable a la dinámica económica de los diversos sectores sociales y políticos convergentes, acorde a las tendencias macroeconómicas.

La imperiosa necesidad de satisfacer una creciente demanda social implica el mayor esfuerzo del Estado, a través de su órgano de gobierno. El poder Legislativo crea leyes; el Ejecutivo las aplica y el Poder Judicial las sanciona.

En un segundo capítulo se entra de lleno al estudio del Proceso Legislativo, sus facultades constitucionales, así como el marco reglamentario que lo norma. Sobresale la composición bicamaral integrada por la Cámara de

Diputados y por la de Senadores, mismas que deben trabajar de manera coordinada, salvo los casos que se trate de facultades exclusivas.

El Proceso Legislativo es el eje de este capítulo; pero sobretodo de este estudio, por lo que le corresponde un apartado específico para señalar sus distintas etapas, los elementos que le distinguen y los diversos momentos a los que son sujetas las distintas iniciativas que se pueden presentar ante el Pleno. Se estudia además, la composición del Congreso y sus principales características como órgano legislativo.

Particularmente el Proceso Legislativo que siguió la aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar alcanzó un alto grado de relevancia, pues cubrió completamente las etapas consideradas en el señalado proceso, desde la formulación de iniciativas, hasta el veto presidencial e incluso la controversia constitucional, misma que al mes de febrero de 2007 no ha sido resuelta. Aunado a las manifestaciones y demandas que el sector cañero emprendió en busca de la consecución de sus necesidades.

El capítulo tercero de esta investigación contempla dos apartados principales. El primero se enfoca al estudio de la problemática cañera como muestra de la urgente necesidad de adecuar un marco legal congruente, que brinde certidumbre a un sector estratégico y toral del campo mexicano como el cañero dentro de la economía nacional, configurada como una actividad productiva, no sólo de carácter histórico sino además de interés público y social.

El campo representa una de las principales actividades económicas del país, pues de él depende una enorme cantidad de personas para sostener a sus familias e incluso para sobrevivir. Es preciso reconocer la relevancia del campo en un país generador de materia prima como es México.

La industria azucarera no es solamente un generador de empleo, la importancia del azúcar dentro del sector alimentario es vital, el valor

energético del azúcar como alimento popular es innegable, así como su lugar dentro de las tradiciones, usos y costumbres de México. Además se trata de una actividad estrictamente organizada de la cual se pueden obtener muchas ventajas comercialmente competitivas. Sin embargo, los problemas asociados al deterioro de la agroindustria cañera son innumerables, por ello es conveniente analizar este tema, a fin de vislumbrar algunos puntos que requieren mayor atención y analizar la problemática que enfrenta este importante sector desde su apreciación en el órgano legislativo federal.

Cobra mayor relevancia la rectoría del Estado en una actividad tan importante como la agricultura, si se considera el panorama coyuntural poco favorable a un país como México que debe competir en un mercado internacional por demás desarrollado, en el que las oportunidades comerciales son cada vez más restringidas

Hasta el año 2000 la regulación jurídica de la actividad azucarera presentaba grandes deficiencias, toda vez que estaba sujeta a los vaivenes e incertidumbre derivados de una normatividad secundaria que no fue producto de un proceso legislativo formal, sino del ejercicio discrecional de las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, por lo que delegaba su devenir al arbitrio de la administración presidencial en turno.

El sector cañero de México no contaba con un ordenamiento concreto que sistematizara jurídicamente las disposiciones legales en la materia, sino una serie de regulaciones dispersas que, derivadas de un decreto presidencial, se desgranaban en un conjunto de reglamentos, bases, circulares y lineamientos, defectuosamente articulados, que no tenían la jerarquía legal ni ofrecían la misma seguridad jurídica que una ley elaborada y expedida formalmente por el Congreso.

Cabe recalcar que, pese a la relevancia que implica la actividad agrícola en un sector tan importante económicamente como la agroindustria cañera, el objetivo de este estudio es la revisión del proceso legislativo que siguió la aprobación de la ley cañera; aunque es importante conocer los factores

sociales y económicos que desencadenan los conflictos políticos de esta importante actividad. Por ello, la realidad y futuro del campo es vista desde los ojos del Poder Legislativo, abundando en las discusiones políticas de un problema por demás conflictivo.

En virtud de lo anterior, el objeto total de este estudio versará sobre la relevancia del proceso legislativo que siguió la aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, como máxima estructura jurídica del sector, en un esfuerzo por subsanar las incongruencias fácticas de una agroindustria maniatada y condenada a la desaparición.

Por lo tanto, en la segunda parte de este tercer capítulo se estudiarán las primeras iniciativas presentadas en noviembre del 2000, la discusión en las comisiones de estudio legislativo, las principales diferencias políticas, las negociaciones y la aprobación en ambas cámaras, hasta la publicación de las reformas aprobadas en agosto del 2005 en el Diario Oficial de la Federación, donde se puede precisar la culminación del proceso legislativo, a pesar de las reformas que aún están pendientes en el Senado de la República y la Controversia Constitucional interpuesta por el Ejecutivo Federal, misma que se estudia en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que para febrero del 2007 aún no ha sido resuelta.

Todo esto para destacar que el proceso legislativo es más que una serie de disposiciones escritas y establecidas en la Constitución, una ley o un reglamento; y que en realidad existen una serie de fuerzas políticas que confluyen en torno a la aprobación de una disposición legal que pretende brindar seguridad a los sectores productivos que representan a los legisladores y sus grupos parlamentarios.

Por ello la Ley Cañera es el ejemplo más preciso del juego político en el Congreso, pues se trata de un sector tan conflictivo y disperso, con presencia en la mayoría de estados de la República, lo que implica un alto grado de heterogeneidad política y la creación de polos sociales muy definidos.

1. El Estado Mexicano y la División de Poderes

1.1. El Estado

A través de los años se ha tratado de explicar el qué y el cómo de la definición de Estado, existe una innumerable cantidad de corrientes del pensamiento con la simple intención de definir de la manera más precisa, incluyendo las diversas apreciaciones del devenir humano, la forma de estructuración política y social del hombre.

En consideración a su sentido etimológico, la palabra Estado se deriva del latín *stare, status, statu*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia; esta definición es aplicada a la asociación de los hombres para vivir de manera colectiva. Sin embargo, es una definición que no contempla los diversos menesteres y aspectos ideológicos del hombre; aunque no por esto pierde relevancia la autoría que Nicolás Maquiavelo alcanzó, al nombrar por vez primera al Estado en un aspecto social y político de las relaciones humanas y, por tanto, de poder; es decir para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa.

No es la intención en este estudio hacer una recopilación de los pensadores más sobresalientes respecto al tema. Sin embargo, es preciso conocer y atender a lo que las grandes mentes pudieron esbozar. Así pues, para Heller “El Estado es una conexión social de quehaceres y el poder del Estado una unidad de acción organizada. Lo que crea el Estado el poder del Estado es la conexión sistemática de actividades socialmente efectivas, la concentración y articulación, por la organización de actos que intervienen en la conexión social de causas y efectos”.¹ En esta definición se hace referencia a la importancia del poder, visto como la concreción de los esfuerzos de la sociedad hacia un fin que no precisamente es el mismo para todos. Pues el Estado alcanza un nivel de satisfactor de las demandas sociales.

¹ Heller, Hermann. Teoría del Estado, FCE, México, 1998, pág. 307

Jellinek define al Estado como “La unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”,² considerando al Estado como un contrato de sociedad y a la vez como un contrato de sumisión.

”El Estado es cosa del pueblo y el pueblo no es cualquier aglomeración de hombres reunida de un modo cualquiera, sino una reunión de gente asociada por acuerdo mutuo para observar la justicia y por la comunidad de interés”.³ Aunque esta definición se despega completamente de la doctrina, tiene un importante sentido social, pues no se limita a la contemplación de sus elementos, sino a la aplicación concreta en miras de una democracia incipiente.

Una definición un poco más descriptiva de los elementos constitutivos del Estado, es la que propone Andrés Serra al señalar que éste “Se integra u organiza con una población -elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”.⁴ Asimismo en esta definición se incluye un término bastante complejo como es el fin social, pues en la realidad se puede apreciar que no existe una realidad uniforme, sino un conjunto, en ocasiones opuesto, en la sociedad.

Hans Kelsen definió al Estado como “El orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los hombres ciñen su comportamiento”,⁵ aludiendo a una realidad coercitiva, donde reina la conducta exterior y se basa en el estado de derecho, pues “...el Estado es descrito como el poder detrás del derecho, del cuál deriva éste su fuerza”.⁶

² Jellinek, Georges. Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, México 1956, pág. 145

³ González de la Garza, Mauricio. México Rumbo a México, Editorial Grijalbo, pág. 82

⁴ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 283.

⁵ Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, México, UNAM, 1995, pág. 224

⁶ Idem, pág. 226

Para Acosta Romero el Estado “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”.⁷

Para Amador Rodríguez, quien ha sido un integrante activo en la vida política del país, pretende una definición mucho más completa, que abarca aspectos de la vida cotidiana y la comunidad de intereses, en pos a un solo fin, la conciliación de todos en uno mismo:

“La forma en que un Estado se organiza, refleja las necesidades, aspiraciones e ideales que prevalecen en una sociedad. Tiene que ver, indudablemente con un sinnúmero de factores como la idiosincrasia de cada pueblo; así como aspectos culturales, económicos, sociales, tecnológicos e internacionales, que influyen e interactúan continuamente, dando lugar a etapas trascendentales en la vida de los pueblos, marcando así su evolución histórica.”⁸

Estas definiciones permiten entender que el Estado es la forma de organización política de una comunidad, es un acuerdo mutuo entre los hombres dado por naturaleza, y lo que contribuye a reunir a los individuos es el bienestar de la colectividad.

Respecto a los fines del Estado; estos son muy variables y responden a los diferentes intereses, la felicidad suele ser la causa principal por la que los hombres se unen para vivir en comunidad; aunque también se puede añadir, la justicia, la seguridad y la paz social.

Ahora bien, en su sentido lato, existe una relación estrecha y recíproca entre tres elementos indispensables e inequívocos para concebir esta entidad llamada Estado, pues existe una población establecida en un territorio

⁷ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2001, pág. 48

⁸ Rodríguez Lozano, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México, UNAM-LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2003, pág. 25

determinado, que se encuentra organizada en base a una estructura de gobierno, que concatena y armoniza la interrelación de factores.

La anterior definición deja de lado el aspecto sociológico y humano de las relaciones políticas. La definición de Estado señalada con antelación, no observa la idiosincrasia, la soberanía y la autodeterminación de cada pueblo al adoptar las conductas sociales y de poder que mejor convengan a la comunidad observando la pluralidad de intereses. Lo que obliga a considerarla únicamente como una pretensión, pues desatiende la congruencia con la realidad fáctica del Estado.

Es por ello que una definición precisa del término Estado no es cosa sencilla y, por el contrario, requiere un estudio aún más profundo sobre las diversas corrientes y puntos de apreciación del mismo. Es muy probable que una definición más precisa de Estado deba abarcar todas las corrientes de pensamiento, pues es cierto que en un Estado sí hay subordinación entre gobernante y gobernados; sí es un órgano de dominación basado en la norma; además, sí se creó mediante contrato que la misma comunidad estableció. También se puede decir que existió una gran necesidad de unirse por preservar la especie, o incluso por miedo a la dominación de otros pueblos extranjeros; por ello, los factores son interminables.

Sin embargo, sea cual sea el origen, lo importante es que efectivamente existe una estructura política y de gobierno, encargada de preservar la seguridad y la comunidad, pues busca el bien de la colectividad, por muy variable que ésta sea. Así pues, el gobierno es el elemento vital en la definición de Estado, pues es el objeto de este estudio; donde toma forma tanto la soberanía, como la autodeterminación del pueblo; en la conformación y estructuración del órgano gubernamental.

1.1.1. El Estado Mexicano

El referente máximo del Estado mexicano es su Constitución Política, la Carta Magna donde se determina un conjunto de normas a través de las cuales se establece la estructura y funciones del Gobierno, así como la situación de los individuos frente al Estado. Como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es independiente frente a otros, determina libremente su actividad interna; así como su forma de Gobierno, su orden jurídico y su política interior e internacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39, señala que “La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno”.⁹ De esta forma se define que el pueblo constituido por ciudadanos, es el que decide su realidad, por medio de la participación en la toma de decisiones y así lograr encauzar las aspiraciones de la sociedad en su conjunto.

Así mismo, la soberanía puede considerarse como “el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía no se acepta ningún otro que limite el poder del Estado”.¹⁰

El artículo 40 de la Carta magna establece que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 39

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. Op Cit, pág. 51

“La República es la forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado es temporal, de renovación periódica y de elección popular”.¹¹ “EL sistema representativo se lleva a efecto mediante el sufragio universal, derecho al voto de los mexicanos, ...por lo cual el pueblo elige a un grupo de personas que van a actuar en representación de la mayoría. ...La participación de todos los ciudadanos mediante el voto, es lo que caracteriza a nuestra democracia”.¹² Otra característica de nuestra forma de gobierno se refiere a su sistema federal que implica la unión de Estados miembros, libres en sus regímenes interiores y sujetos al Pacto federal, ...estableciéndose una división de facultades entre autoridades federales y locales”.¹³

Por República Representativa y Democrática, se entiende pues, que es derecho de los ciudadanos el participar en la toma de decisiones, a través de representantes elegidos mediante el voto, para el aseguramiento de sus intereses en los asuntos de la comunidad política.

En cuanto al término Federal, se refiere a que hay un pacto entre varias unidades políticas o Estados, que ceden parte de sus derechos a un poder central en beneficio de todos los integrantes, con la pérdida de su independencia, más no de su autonomía. Dicho pacto, está regido por la supremacía de la Constitución Política, que contiene las garantías de los individuos en su parte dogmática; y la forma de organización y funcionamiento del Estado, en la parte orgánica.

1.1.2. La División de Poderes

El principio de la división de poderes que introdujo Montesquieu tenía el objetivo de impedir el abuso del poder concentrado en un solo órgano, con poderes autónomos que equilibraran la fuerza del Ejecutivo. Por ello, se propuso otorgar a tres poderes, diferentes funciones específicas, coordinadas entre sí. En este juego de fuerzas y contrapesos el poder Legislativo frena al

¹¹ Gutiérrez Aragón, Raquel. et.al. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1999 pág. 92

¹² Idem, pág. 93

¹³ Idem, pág. 94

Ejecutivo y el Judicial tanto al Legislativo como al Ejecutivo, logrando un equilibrio de fuerzas en el gobierno.

Un primer acercamiento a la división de poderes es el que pensó Karl Loewenstein, quien apreció el imperfectible juicio del hombre en la toma de decisiones; así pues, “El poder en sí mismo lleva la semilla de su propia degeneración; por ello, si no se limita, se convierte en despótico. De ahí la conveniencia de que se ejerza a través de varios órganos de Estado”.¹⁴ La separación del poder, se relaciona de esta manera en un azar de colaboración y perfeccionamiento del poder estatal.

La Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica señaló en 1880 “Que todos los poderes instituidos para el gobierno, ya de un estado, ya nacional, divídanse en tres grandes departamentos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones propias de cada una de estas ramas del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección del sistema requiere que las líneas que separan y dividen esos departamentos sean definidas con claridad y amplitud”.¹⁵ En esta definición se establecen los elementos sustantivos de cómo se fragmenta el poder del Estado, desde un punto de vista orgánico; sin embargo, la definición funcional no es muy correcta, pues cada órgano en cierto momento tiene injerencia y responsabilidad con el otro, por lo que es difícil asegurar que debe haber una separación perfecta de sus actividades.

Para los tratadistas del derecho constitucional, no se trata de una división o separación, mucho menos de una autonomía, pues de ser así, el Estado no podría actuar. Por lo tanto “No se trata de una división, de autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado”.¹⁶

¹⁴ Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Barcelona, 1965, pág. 76

¹⁵ Véase Kelsen, Hans. Op. Cit, pág. 319

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit, pág. 66

Acosta Romero señala que “No existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad, que es la del Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes, sin que esto quiera decir que necesariamente tengan fuerzas y contrapesos”.¹⁷ Aquí por primera vez se aprecia un objetivo general de la división de poderes, al hacer referencia a un sistema integral y de colaboración, donde la característica no es una suerte de contrapesos, sino la obtención de un fin, el que dio origen al estado, llámese felicidad, justicia, seguridad o bien común.

De esta manera, para Acosta Romero “podrían existir tres, cuatro, cinco poderes, etc., los que consideren necesarios según el crecimiento de la sociedad, para llevar a cabo las tareas del Estado”.¹⁸

Hans Kelsen aprecia esta separación de poderes desde un punto de vista meramente funcional, al afirmar que el Poder Legislativo hace las leyes y el Judicial y el Ejecutivo las aplican en el ámbito de sus competencias. Señalando básicamente que sólo existen dos funciones la creación de leyes y la ejecución de las mismas. Por lo tanto, “El poder legislativo, por una parte, y los poderes ejecutivo y judicial por la otra, solamente representan diferentes etapas del proceso por el cual el orden jurídico nacional es creado y aplicado. Este es el proceso por el cual el derecho, o lo que es igual, el Estado se recrea a sí mismo permanentemente”¹⁹. Más adelante concluye de la siguiente manera: “La doctrina de la división de los tres poderes del Estado es la doctrina de las diferentes etapas de creación y aplicación del orden jurídico nacional”.²⁰

En la práctica parlamentaria de nuestro país existe una fuerte corriente con la pretensión de equilibrar y colaborar en la construcción de los escenarios óptimos para la sociedad, “El principio de la división de poderes entendido como el establecimiento de mecanismos constitucionales operativos que

¹⁷ Ibid, pág. 69

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Kelsen, Hans. Op. Cit, pág. 306

²⁰ idem, pág. 306

evitan el abuso del poder, dividiéndolo para su ejercicio, al asegurar la libertad de los ciudadanos, no implica la inexistencia de colaboración entre las instituciones o sujetos que detentan poder y tampoco significa una absurda y arbitraria división del trabajo”.²¹

Así pues, el objetivo de esta división de poderes significa la apreciación de diversos órganos institucionales de un mismo problema, proveyendo las herramientas y los mecanismos necesarios acordes a su ámbito de aplicación, dejando de lado los intereses particulares y buscando el bienestar colectivo en términos generales. Para Amador Lozano “La trascendencia de la coordinación, colaboración y solidaridad de los Poderes de la Unión, significa que todos ellos deben asumir responsabilidad igual frente a la sociedad mexicana, sin olvidar que el desarrollo del país es tarea que incumbe por igual al Legislativo, al Judicial y al Ejecutivo, cualesquiera que sean sus atribuciones”.²²

Cabe reflexionar la relevancia que ésta última cita aporta al entendimiento y razón de ser del Estado, pues existe un fin primigenio que concatena, estructura y coordina el quehacer del gobierno con el objetivo de salvaguardar el interés general. Sin embargo, este fin sólo se puede concebir mediante la apreciación de un sistema de división de poderes equitativos en atribuciones y poder, que permita la colaboración y el trabajo conjunto, para conseguir un fin último, inherente a cualquier apreciación particular o subjetiva de la realidad.

El proceso legislativo, tema que será abordado en el siguiente capítulo, es un instrumento fundamental donde confluyen los tres poderes de la Unión, pues cada uno es partícipe, desde sus respectivas instancias y atribuciones, en la construcción de mejores leyes que reditúen en la optimización del estado de derecho. Así pues, cuando convergen los tres poderes de manera armónica, es posible alcanzar las aspiraciones del Estado.

²¹ Rodríguez Lozano, Amador. Op. Cit, pág. 31

²² Idem, pág. 32

1.2. El Gobierno Mexicano

Como fue señalado anteriormente, el gobierno es sólo uno de los elementos constitutivos del Estado Mexicano. Pues hay que recordar que la composición del Estado Moderno contempla a su vez una sociedad y un territorio determinados con una forma de organización política llamada gobierno. Este gobierno está integrado por un conjunto de órganos directivos, o conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una condición social. En ese sentido, el Estado, una vez establecido, crea instituciones y cargos públicos con la finalidad de encomendar responsabilidades y funciones específicas. El conjunto de individuos que ocupan éstos cargos de Gobierno, está para representarlo y velar por su buen funcionamiento.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos en una sola persona o corporación”.²³ En tal virtud, se estudiarán los elementos que componen el órgano de gobierno del Estado Mexicano, vinculando las facultades de los mismos, al tema total de esta investigación, el proceso legislativo.

1.2.1. El Poder Legislativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una organización bicameral del Poder Legislativo, donde se dispone que el Congreso se dividirá en una Cámara de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados tiene mayor injerencia en los procedimientos que tienen que ver con el paquete económico, como la aprobación del presupuesto, de manera exclusiva. El Senado tiene a su cargo el nombramiento y la ratificación de altos cargos públicos, por lo que se dice que existe un equilibrio

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 49

entre las funciones y responsabilidades de ambas cámaras, al observar por separado y con cierta independencia, diversos asuntos en un mismo órgano legislativo.

Al Poder Legislativo compete la función de aprobar y reformar las leyes que dan sustento al Estado de Derecho y a la vida política de las instituciones del Estado.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. En todo el país hay cinco circunscripciones regionales que sirven de base territorial para la elección de los 200 diputados de representación proporcional.

La duración del cargo público de diputado es de tres años y no se ha establecido un mecanismo de reelección que les permita continuar en la vida política del país, desempeñando el mismo cargo en el periodo inmediato. Para ser diputado se requiere ser mexicano por nacimiento, tener 21 años cumplidos al día de la elección y ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la misma.

En el Artículo 74 de la Constitución se encuentran plasmadas las facultades de la Cámara de Diputados, entre las que resalta la aprobación del presupuesto, pues le confiere a la cámara de diputados el poder de vigilar y controlar al Poder Ejecutivo, a través de la evaluación y aprobación del gasto gubernamental. El día establecido para que el Ejecutivo entregue el presupuesto a los Diputados es el 8 de septiembre, y su aprobación está fijada a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

La Cámara de Senadores, de acuerdo con el artículo 56 de la Constitución, se integra por 128 legisladores, de los cuales para cada Estado y para el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno más

será asignado a la llamada “primera minoría”. Para ello, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputados, excepto que la edad debe ser superior a los 25 años cumplidos al día de la elección.

Las facultades conferidas al Senado de la República se contemplan en el artículo 76 constitucional. Hay que recalcar que entre estas funciones, la de vigilancia y control de la conducción de la política exterior que desarrolle el Ejecutivo es de las más importantes. Así como la de velar por que se mantenga la congruencia de los tratados internacionales con la política interna del país.

La Comisión Permanente es un órgano bicameral que funciona en los periodos de receso del congreso, es decir, fuera de los periodos ordinarios de sesiones, los cuales se celebran del 1º de septiembre al 15 de diciembre; y del 1º de febrero al 30 de abril.

La integración de la Comisión Permanente y sus facultades están definidas en el artículo 78 de la Carta Magna. Se compone por 37 legisladores, 19 diputados y 18 senadores. Los integrantes de la Comisión Permanente son nombrados por sus respectivas cámaras antes de la clausura del periodo ordinario. La Comisión Permanente es un órgano que no cumple estrictamente con funciones legislativas, ya que no está facultada para aprobar leyes; Sin embargo, en caso urgente está facultada para llamar a un periodo extraordinario de sesiones.

Su función, más bien, es la recepción de proyectos de ley que ingresan en este periodo, los cuales se turnan a las comisiones de la Cámara donde pertenece el promovente, salvo en los casos en que la propuesta sea un quehacer exclusivo de una de las cámaras, por lo que se enviará para su discusión a la comisión correspondiente. La Comisión Permanente también está facultada para conceder licencia hasta por treinta días al Ejecutivo Federal para ausentarse del país, así como emitir su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos que señala el artículo 76, y la ratificación de cargos públicos en periodos de receso.

1.2.2. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, tiene encomendada toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes Legislativos y Judicial. Su acción es continua y permanente, persigue el interés público, adopta una forma de organización jerárquica y cuenta con elementos humanos, patrimoniales, y procedimientos técnicos. Desde el punto de vista formal, según comenta Gabino Fraga “Es el organismo que recibe del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; desde el plano material se encarga de la gestión y existencia propia, tanto en relaciones con otros organismos, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.²⁴

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es electo directamente por los ciudadanos mexicanos cada seis años entrando en ejercicio el 1º de diciembre del mismo año. Cumple sus funciones con la colaboración directa de los Secretarios de Estado. Sus atribuciones se encuentran establecidas en la Carta Magna en los artículos del 80 al 94.

²⁴ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, pág. 119

Corresponde al Poder Ejecutivo la función administrativa del Estado, pues de acuerdo con sus atribuciones constitucionales, determina la conformación del órgano burocrático en las máximas esferas, por el derecho de nombramiento, así como a todo aquel servidor público a su cargo.

En cuanto a la intervención e injerencia del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71, determina su facultad para iniciar leyes, misma facultad que es concedida al Legislativo y a los Congresos Estatales. También, en el artículo 72 de la Carta Magna se establece el derecho de veto y la obligación de aprobar las leyes que emita el Congreso.

Las facultades que se establecen de manera directa al Ejecutivo Federal están contenidas en el artículo 89 de la Constitución, de las cuales se puede decir que le corresponde promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente. También se establece la colaboración con el Senado de la República en el nombramiento, designación y ratificación de diversos cargos diplomáticos, judiciales y del Procurador General de la República; así como la aprobación de tratados internacionales.

Otras facultades vinculadas a la colaboración entre poderes, conferida al Poder Ejecutivo, es facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la aprobación previa del Congreso de la Unión.

Por otro lado se encuentra el papel publiadministrativo del Ejecutivo, mediante el cual, el Gobierno debe satisfacer las demandas de la población a la que representa, a través de un conjunto de instituciones para cumplir sus tareas, en ese sentido cobran valor las palabras de Woodrow Wilson, la Administración Pública es el Gobierno en acción.

Cada institución tiene una tarea específica, por ejemplo: salud, educación, alimentación, vivienda, transporte, seguridad, etc. Este conjunto de instituciones creadas para satisfacer las necesidades de la población conforma la Administración Pública, con una doble naturaleza: la política, que se relaciona con lo público, y la administración; de ahí que todo administrador público deba poseer conocimientos políticos.

El mando lo ejerce la política y la ejecución de ésta la Administración Pública. La primera marca los fines, objetivos y metas; la segunda los medios para alcanzar los fines. La política prevé, la administración provee.

Por lo tanto el Ejecutivo, aplica todos sus recursos y técnicas al logro de las metas que cada institución tiene, los cuales se concretan en bienes o servicios. De manera más general, es posible afirmar que uno de los propósitos fundamentales es el de buscar el bien de la comunidad. Para Andrés Serra Rojas "La Administración Pública debe ser la más celosa guardiana del interés general".²⁵ En este sentido, es la unión de esfuerzos coordinados para el logro de un objetivo común, el satisfacer el interés y demandas de los ciudadanos.

1.2.3. El Poder Judicial

El Poder Judicial Federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. Son atribuciones fundamentales del Poder Judicial de dirimir los conflictos de su competencia, entre los cuales se encuentra el control de la constitucionalidad a través del juicio de amparo, cuyo objeto es mantener la supremacía de la Constitución. Al Poder Judicial, corresponde la función jurisdiccional del estado democrático.

²⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 106

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por 11 ministros y funcionará en pleno o en salas. Los ministros durarán en su cargo 15 años. El Pleno de la Corte está facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte. Así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.

En este sentido, todos los resultados de los actos de la Suprema Corte de Justicia, son judiciales y necesariamente concluyen con la sentencia una vez cumplido el procedimiento jurisdiccional. El Poder Judicial de la Federación está facultado para resolver los conflictos entre particulares, para proteger los derechos, interpretar y aplicar la ley en los casos que se someten a su consideración.

Sus demás obligaciones y atribuciones se encuentran contenidas en los artículos 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto de la intervención del Poder Judicial en el proceso legislativo, el artículo 103 constitucional se refiere al juicio de amparo, cuando señala que:

“Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.²⁶

El primero es el juicio de amparo que tiene por objeto resolver conflictos suscitados por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que dañen la soberanía

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 103.

de los Estados o del Distrito Federal; o por leyes o actos de estos últimos que invadan la esfera de competencia federal. En este sentido se establece la responsabilidad del Poder Judicial para dirimir diferencias entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el primero por la aprobación de leyes; y el segundo por la aplicación de actos de autoridad.

El artículo 105 señala en la fracción I inciso c) que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, de las controversias de carácter no electoral que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

La controversia Constitucional se refiere a juicios promovidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante conflictos entre poderes u ordenes de gobierno, por una invasión de competencias que contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, para que se hable de controversia, se necesita que el ámbito de competencia de quien promueve el juicio se vea afectado por un acto concreto o una disposición de carácter general, ya sea una ley, un decreto, o un reglamento que contravenga el sentido constitucional, siempre que no se trate de materia electoral. De al suerte que mediante una controversia constitucional se declare la invalidez absoluta de una ley y ésta pierda efecto.

Por otro lado, en la fracción II del artículo antes referido se establecen las acciones de inconstitucionalidad, las cuales son juicios por los que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general y la Constitución. Este juicio tiene el objetivo de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales.

Así pues, estos procedimientos corresponden al Poder Judicial y su resolución reeditúa en la culminación del proceso legislativo, contribuyendo al igual que los otros dos Poderes de la Unión en la concreción de una realidad social congruente a las necesidades de una sociedad cada vez más exigente.

En este primer capítulo es posible precisar la importancia que reviste el Estado en la obtención de los fines de la sociedad, tales como la seguridad, la felicidad y la paz social. La concepción teórica del Estado reditúa en la manera como se concibe a la sociedad misma, de acuerdo a su dinámica y participación, por ello debe valerse de un gobierno estrictamente organizado que aporte los elementos necesarios para que la sociedad alcance esos fines.

En tal sentido, cabe resaltar la injerencia de la división de poderes del gobierno mexicano en el proceso legislativo, de tal suerte que la concreción de este proceso es una tarea compartida; sin embargo, la mayor responsabilidad recae en el Congreso y en los legisladores, quienes tienen la facultad de aprobar, mejorar y acondicionar las leyes de acuerdo a una realidad social en constante cambio. Los Poderes Ejecutivo y Judicial comparten instancias del proceso, aunque en un sentido estricto, su participación se enfoca a la aplicación y sanción de las leyes aprobadas en el Congreso.

Los conceptos y fundamentos vertidos en este apartado serán una herramienta para continuar con el estudio enfocado directamente al del proceso legislativo. No sin antes recalcar la relevancia que reviste el Estado, a través del Gobierno Federal y la División de Poderes para precisar la injerencia de cada una de estas instituciones en la formulaciones de leyes que incentiven la estructuración y organización de la sociedad.

2. El Proceso Legislativo

2.1. Importancia del Poder Legislativo

En la actualidad la ley es el sustento de la vida política y democrática de las sociedades contemporáneas, el respeto a las garantías individuales, la promoción de los derechos humanos son algunos de los ejemplos que permiten entender la relevancia de la existencia de un Estado de Derecho que permita el desarrollo de los individuos que conforman la población del país.

Ante este panorama la administración pública no puede permanecer al margen. Toda actividad administrativa está amparada por la ley, que es su razón de ser y a su vez la optimización de su quehacer.

Omar Guerrero señala que “Las leyes administrativas estatuyen sobre la industria y el comercio como objeto de producción, de consumo y de intercambio”²⁷. Haciendo referencia a la conveniencia de interés público que representa para la sociedad y su importancia por normar las relaciones comerciales e industriales de la actividad humana.

La ley no es sólo un elemento que encamina la conducta de la sociedad, sino la manera en que se desenvuelven todos los elementos que componen al Estado.

En este sentido, la vigencia del Estado de Derecho y la supremacía de la ley en las relaciones humanas representan el elemento indispensable para conseguir los fines del Estado. Para ello se requiere adecuar, mejorar y optimizar de manera constante y congruente la normatividad que dará supletoriedad a las relaciones humanas.

El Poder Legislativo se encarga de manera primordial de alcanzar este fin, satisfacer a través de un proceso legislativo la adecuación y estipulación que

²⁷ Guerrero, Omar. Teoría Administrativa del Estado, México, Oxford, 2000, pág: 35

requiere la Nación a fin de armonizar la convivencia en las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que incentiven el desarrollo y la promoción de los valores que privilegien la vida democrática de la sociedad.

Su relación con los otros poderes es definitiva y vital en la consecución de acuerdos, colaboración, coordinación y equilibrio institucional, representa una de las tareas más importantes en materia económica, pues el Congreso de la Unión se encarga de la aprobación del paquete económico con que operará la Administración Pública Federal.

El Poder Legislativo representa la máxima tribuna del país, donde se vierten los diálogos más importantes en el clima de coyuntura política, las grandes diferencias sociales y el lugar adecuado donde se decantan las aspiraciones e inquietudes de las fuerzas políticas en él representadas.

2.2. El Proceso Legislativo

En México el proceso de aprobación de leyes está regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 71 señala que: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- Al Presidente de la República;
- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”²⁸

El artículo 72 dispone que “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 71

modo de proceder en las discusiones y votaciones”²⁹. Más adelante determina las diferentes posibilidades que enfrenta la iniciativa a lo largo de su discusión en ambas Cámaras del Congreso y ante el Ejecutivo Federal.

El apartado A señala que una vez aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. Este es el mecanismo más simple que atraviesa una ley para ser aprobada, aunque en la realidad son pocos los casos en que no se presentan cambios en alguna de las Cámaras; sin embargo la excepción a este comentario se presenta en los casos de permisos para autorizar visitas diplomáticas fuera del territorio nacional, al Presidente de la República.

El apartado B precisa que todo proyecto remitido al Poder Ejecutivo se considerará aprobado si no se devuelven las observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

El apartado C dispone que aquel proyecto que sea devuelto en todo o en parte por el Ejecutivo a la Cámara de su origen, deberá ser discutido nuevamente por ésta, y confirmarse por las dos terceras partes del número total de votos; así, pasará otra vez a la Cámara revisora y si ésta lo aprueba por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

En cuanto al apartado D se señala que todo proyecto que fuese desechado o devuelto con observaciones, por la Cámara Revisora a la Cámara de Origen, ésta última lo estudiará y si lo aprueba por mayoría absoluta, se devolverá a la Cámara que lo desechó para su aprobación; de aprobarla en mayoría absoluta, pasará al Ejecutivo, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 72

El apartado E precisa que si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A.

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A.

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

El apartado F dispone que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

El apartado G señala que todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

El apartado H señala los casos en que la Cámara de Diputados participa de manera exclusiva como Cámara de Origen, en los casos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas.

El apartado I precisa que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

El apartado J establece que el Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

2.3. Instancias del Proceso Legislativo

Cámara de Origen

En esta primera instancia del proceso legislativo es donde se gesta la materia prima del quehacer parlamentario. Es el primer momento donde es acogida una preocupación, un interés particular o una demanda social, que recoge el legislador de manera directa o indirecta. La Cámara de Origen es la instancia donde se recibe para su discusión, votación y eventual aprobación una iniciativa.

Es preciso señalar que en la realidad práctica de nuestro sistema parlamentario existen tres tipos de iniciativas, a saber:

- Iniciativa de Ley. Este tipo de iniciativa busca crear un nuevo ordenamiento jurídico en su totalidad, que puede cubrir un vacío legal, o sustituir un marco existente por uno nuevo que brinde congruencia con la realidad social del bien tutelable. Ejemplo de ello es la Ley de Desarrollo Sustentable de la Agroindustria de la Caña de Azúcar.
- Iniciativa de Decreto. Es una disposición que pretende reformar, derogar o adicionar los ordenamientos jurídicos existentes, esto con el fin de actualizar una ley tanto en su forma como en su contenido. Un ejemplo de este tipo es la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, presentada el 27 de septiembre del 2005 por el Diputado Vladimir Ramos Hernández.
- Iniciativa de Reforma Constitucional. Es una disposición que reforma, deroga o adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Ley suprema, ésta se considera como una disposición diferenciada, pues si bien es cierto que es una iniciativa con proyecto de decreto, los mecanismos para su aprobación son muy precisos y diferentes que una reforma a una ley. Así pues, este tipo de reformas se votan nominalmente por las dos terceras partes de la totalidad de la integración de legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y, a su vez, deben ser aprobadas por la mitad más una de los Congresos Locales. Un ejemplo de este tipo es la Iniciativa que reforma al Artículo 55 Constitucional para que dentro de los requisitos para ser Diputado Federal se determine la necesidad de contar con un título profesional.

Resulta preciso hacer la distinción de cuando un asunto es exclusivo de alguna de ambas cámaras a un asunto que debe ser atendido en primera instancia por una de ellas.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 62 que “se pueden iniciar leyes en cualquiera de ambas Cámaras indistintamente, salvo que se trate de

empréstitos; contribuciones o impuestos; y reclutamiento de tropas que se discutirán primero en la Cámara de Diputados”.³⁰

Por otro lado, a cada Cámara se le atribuyen facultades exclusivas en la atención a diversos asuntos. A decir, la Cámara de Diputados tiene Facultades exclusivas, de acuerdo al artículo 74 constitucional para expedir el Bando Solemne para dar a conocer al Presidente Electo, así como para coordinar al órgano de fiscalización de la Federación. Sin embargo, el mayor instrumento vinculado exclusivamente a la Cámara de Diputados es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente, pues es el mecanismo más importante de política económica del país.

Así pues, de acuerdo al artículo 76 de la Carta Magna el Senado de la República tiene facultades exclusivas para analizar la política exterior del país, ratificar tratados internacionales y nombramientos, entre otras.

Turno a Comisión

El legislador presenta la Iniciativa ante el pleno de la Cámara a la que pertenece, para que sea turnada a una de las comisiones de análisis y estudio legislativo, donde será revisada y discutida la propuesta.

El Artículo 60 del Reglamento antes referido dispone que “Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado”³¹. Se podrá dispensar este trámite cuando sea un asunto de urgente resolución o por Acuerdo de la cámara. Este mecanismo es muy poco empleado, sin embargo se aplica de manera frecuente en lo referente a proposiciones con punto de acuerdo que versan sobre asuntos específicos de coyuntura política y social que vive el país.

³⁰ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 62

³¹ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 60

La “Proposición con Punto de Acuerdo” no es una iniciativa de ley o decreto, por lo tanto no genera efectos jurídicos; es la presentación de un problema donde se exhorta a su solución. Se presenta con el propósito de agilizar el trabajo legislativo, pero que no es vinculante; es decir, que no es de carácter obligatorio. En la práctica parlamentaria este es un instrumento comúnmente empleado en el trabajo legislativo, aunque no cumple las características del proceso legislativo como tal.

Estudio en Comisión

Una vez que ha sido turnada la iniciativa a comisión para su análisis, se procede al estudio de la misma; para tal efecto se pueden crear grupos de estudio encargados de analizar a fondo las vertientes de la propuesta presentada. Es posible convocar a la realización de foros, mesas de estudio, reuniones de trabajo con servidores públicos de conformidad con el Artículo 53 del Reglamento, donde participen todas las voces vinculadas a la propuesta contenida en la iniciativa

El producto legislativo derivado del análisis y estudio de la iniciativa es un dictamen que contiene las resoluciones acordadas por los integrantes de la comisión referida, producto del consenso y la construcción de acuerdos políticos, en mejor de los casos, o la simple aplicación de la mayoría representada.

La Mesa Directiva de la Comisión, conformada por la pluralidad política representada en la misma, estudiará la pertinencia de los asuntos a discusión en el pleno de la comisión, por lo tanto la mesa directiva se encarga de presentar los proyectos de dictamen sobre alguna iniciativa.

El Artículo 87 del Reglamento determina que “Las comisiones deberán presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido”³². Sin embargo en la realidad este es un mecanismo obsoleto pues es sabido que en temas

³² Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 87

controversiales, las mesas directivas de las comisiones acuerdan postergar la discusión de algunos asuntos, mismo que vuelven a ser tratados en la legislatura. Más adelante en el artículo referido se establece los elementos constitutivos del dictamen: “Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”³³.

Discusión del Proyecto de Dictamen

Generalmente las comisiones adoptan las reglas de discusión del pleno para la discusión de proyectos de dictamen. Sin embargo suelen ser discusiones poco ordenadas, en el sentido que se busca dar prioridad a la construcción de acuerdos, solo en temas muy específicos que involucren choques de intereses partidistas o confrontación de posturas, suelen prolongarse las discusiones a más de una sesión.

El contenido del dictamen, en la práctica parlamentaria se compone de 5 elementos:

- La parte introductoria. Precisa el nombre del dictamen, la comisión o comisiones que lo presentan, la fecha de su presentación y el asunto que se dictamina.
- Antecedentes. Sentido cronológico que ubica los acontecimientos más relevantes hasta la presentación del dictamen.
- Consideraciones. Exposición de los argumentos vertidos en torno a la aprobación del diverso, así como la motivación de la comisión al emitir la resolución respectiva.
- Resolutivos. Es la decisión final a la cual llegó el estudio emitido por la comisión.
- Voto aprobatorio. Recabación de firmas en sentido afirmativo, negativo y abstención.

³³ Idem

En los casos en que un legislador se desee manifestar en lo particular respecto al dictamen, podrá hacerlo mediante el voto particular, el cual puede versar a favor o en contra del dictamen y que a su vez, puede representar el posicionamiento de un grupo parlamentario respecto a un asunto específico.

Es preciso señalar que la comisión puede presentar dos tipos de dictámenes respecto a la resolución convenida tanto en sentido positivo, como en sentido negativo. Por lo tanto, es posible presentar un dictamen en sentido negativo por el que se desecha una iniciativa, ya sea por que no cumple con los elementos tales para su estudio, ha perdido sentido de temporalidad o simplemente porque es improcedente.

Presentación del Dictamen ante el Pleno

El dictamen aprobado por la comisión de estudio legislativo, se presentará al pleno en dos momentos, el día que se presenta se inscribe como de primera lectura y en una sesión posterior como segunda lectura. Este mecanismo permite hacer del conocimiento de los legisladores el contenido del dictamen en un primer momento, para contar con los elementos precisos para su discusión en la presentación del mismo como de segunda lectura.

El artículo 59 del reglamento determina los casos de excepción para el tratamiento de asuntos que por su relevancia requieren ser atendidos como urgentes o de obvia resolución, a través del voto calificado de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Así pues, con esta excepción se puede presentar un dictamen con la dispensa de todos los trámites para ser discutido y votado de inmediato.

Discusión y Votación en el Pleno

Por lo que se discute primero en lo general y después en lo particular, salvo los casos en que el proyecto conste únicamente de un solo artículo, en cuyo caso se realizará la votación en lo general y en lo particular en un solo acto.

La discusión será alternadamente en contra y en pro, comenzando por el inscrito en contra. Para tal efecto se puede tomar la voz para referirse a rectificación de hechos o alusiones personales. Una vez concluida la lista de oradores se votará el proyecto.

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido. De ser aprobado, se discutirán enseguida los artículos que, en su caso, hayan sido reservados para su votación en lo particular. Posteriormente se presentaran las modificaciones propuestas y se consultará la aprobación con las reformas propuestas. En caso de que sean rechazadas las propuestas, se preguntara si es de aprobarse el dictamen en sus términos. De ser así se procederá a la declaratoria de aprobación y su turno correspondiente en virtud del trámite parlamentario.

En caso de no ser aprobado el dictamen en lo general se preguntará, en votación económica, si se devuelve el proyecto a la Comisión o se desecha.

Existen 3 tipos de Votaciones:

- Votación Nominal. Se realiza de manera electrónica o de viva voz. Se considera la votación de todos los legisladores, uno a uno a efecto de recabar la votación total.
- Votación Económica. Se realiza levantando la mano o poniéndose de pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben o viceversa.
- Votación por Cédula. Se realiza por escrito incluyendo nombre y firma del legislador, así como el sentido de su voto.

La votación de un dictamen con proyecto de ley, de decreto o reforma constitucional será nominal. Lo que implica que cada voto es contabilizado uno por uno. Reconociendo los votos a favor, votos en contra y las abstenciones de cada uno de los legisladores.

Cámara Revisora.

El Dictamen aprobado en la Cámara de origen pasará para su discusión a la legisladora, bajo el carácter de Minuta. La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen. Resuelta la minuta, en sentido positivo y sin modificaciones por la Cámara revisora queda sancionada como ley o Decreto.

Reformas a la minuta.

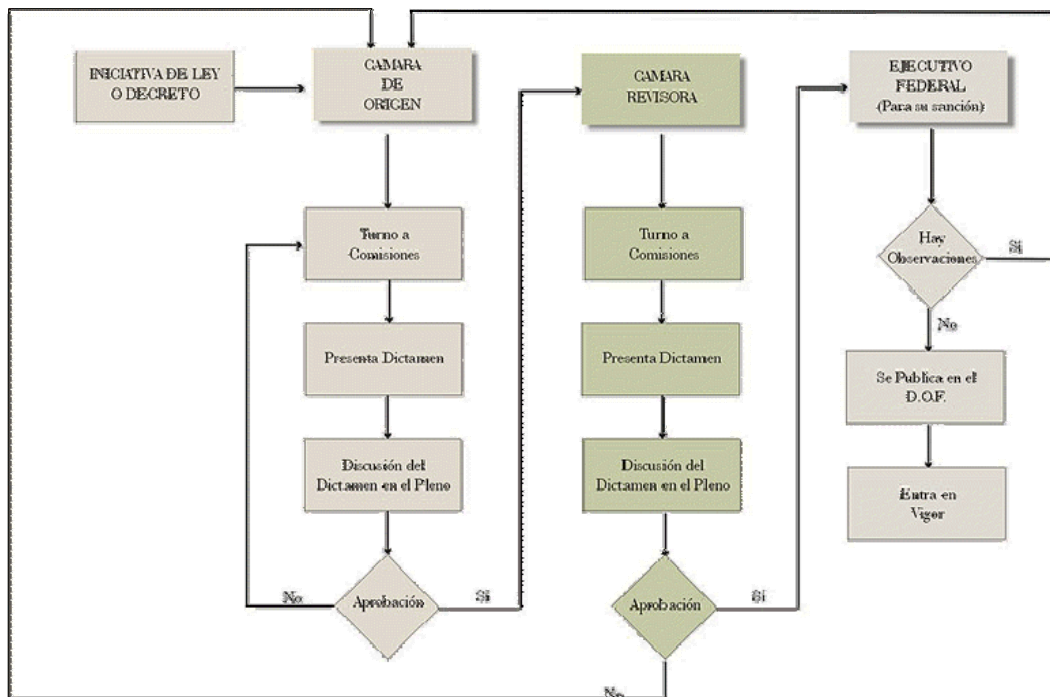
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 72 determina los casos cuando la minuta es sujeta a reformas por parte de la Cámara revisora, o incluso del Ejecutivo Federal.

Promulgación

El Artículo 72 constitucional también se refiere a los mecanismos con los que cuenta el Ejecutivo Federal cuando se le hace llegar un dictamen aprobado por el Congreso de la Unión. Puede aprobarlo sin observaciones en el Diario Oficial de la Federación, o presentar las observaciones pertinentes en un plazo no mayor de 10 días hábiles, en los que se encuentre sesionando el pleno de la Cámara de Origen a donde serán remitidas las observaciones.

Respecto a las reformas constitucionales, una vez aprobadas por el Congreso de la Unión, no son remitidas al Ejecutivo, sino a las legislaturas de los Estados para su aprobación y se requiere únicamente de la respuesta a favor de la mitad más uno de los congresos locales para aprobarse y enviarse al Ejecutivo para su publicación.

DIAGRAMA DEL PROCESO LEGISLATIVO



Fuente: <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso>
 Fecha de consulta: 09 de Noviembre de 2006.

Facultad Ejecutiva
(Pasado directamente de la Cámara al Ejecutivo)

En este esquema se puede apreciar el tránsito que sigue una iniciativa de ley, toda vez que ha sido presentada de conformidad con el Artículo 71 de la Carta Magna, ya sea por iniciativa del Ejecutivo, de las Legislaturas Estatales o de alguno de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, esta iniciativa es turnada a la comisión dictaminadora, encargada de valorarla y emitir el dictamen correspondiente, mismo que es aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión. Dicho dictamen se presenta ante el Pleno de la Cámara para su lectura, en un primer momento y su discusión y aprobación, en una sesión posterior. Si el dictamen es aprobado se turnará a la colegisladora para su discusión, siguiendo el mismo esquema que en la Cámara de Origen, a saber: turno a comisión, dictaminación, votación en el pleno. Una vez que el dictamen ha sido aprobado, en el mismo sentido, por ambas Cámaras del Congreso, se enviará al Ejecutivo para su revisión y promulgación en el diario oficial de la federación. En el tránsito de una Cámara a otra, el dictamen aprobado adquiere la categoría de minuta, documento al que se anexa todo el expediente que conforma la investigación y análisis respectivo.

Existen diversos esquemas en la aprobación de un proyecto de ley o de decreto, los cuales se establecen en el artículo 72 constitucional, el cual ya fue referido ampliamente en el primer apartado de este capítulo.

El Poder Ejecutivo participa activamente en el proceso legislativo por la facultad conferida a ésta institución para iniciar leyes o reformas legales, además del derecho de veto que puede entenderse como la posibilidad del Ejecutivo para detener una ley, la cual precisa correcciones acordes a la tendencia de la administración pública a su cargo o incluso a cuestiones políticas.

Cabe recordar el sentido que se precisó en el capítulo anterior sobre la injerencia del Poder Judicial, con los mecanismos de juicio de amparo, controversia constitucional o acción inconstitucional, los cuales son únicamente aplicables en los casos en que se ha aprobado la norma general.

En este segundo capítulo se ha abordado el aspecto generalizado del proceso legislativo, las principales características y sus diversas etapas. Se precisó la importancia de contar con un marco legal y jurídico que brinde certeza a una realidad social en constante cambio, denotando la relevancia del quehacer legislativo, que año con año tiene la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través de la formulación de leyes más sencillas y de mayor alcance, que puedan traducirse en beneficios a la sociedad.

En el capítulo siguiente se abordará el caso concreto de la aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, recuperando los mismos elementos tratados en este capítulo, pero aplicados a la realidad concreta de una ley, la cual alcanzó todos los aspectos del proceso referido hasta la controversia constitucional, momento actual de la ley.

3. Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

3.1. La Problemática Cañera

En este apartado se precisan los factores que han influido en la realidad actual de este importante sector agroindustrial, su impacto en la economía nacional, su presencia en todo el país, además de los aspectos nutricionales que representa el azúcar en la dieta de los mexicanos.

Se hace hincapié en la relevancia en la inexistencia de una normatividad sustentada en un proceso legislativo como tal, pues por el contrario ha sido en base a disposiciones discrecionales como se han dirigido las actividades y líneas de acción de la agroindustria azucarera, desde la mitad del siglo pasado. Las tendencias comerciales internacionales, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y el papel de la Caña ante la apertura comercial en el año 2008, son temas que se abordan con particular relevancia.

3.1.1. Importancia de la Agroindustria Cañera en la Economía Mexicana

“En México, dada la importancia que tiene en el conjunto de la economía nacional, tanto por el valor de la producción como por el número de personas involucradas en la misma, la agroindustria de la caña de azúcar configura una actividad productiva no sólo de carácter histórico, sino además de interés público y social”³⁴.

“La actividad azucarera participa actualmente en la economía nacional con el 0.5% del Producto Interno Bruto y proporciona el sustento a más de 440 mil familias, asentadas en 227 municipios, pertenecientes a 15 estados de la República, en los que habitan alrededor de 12 millones de mexicanos, de los cuales más de 2.5 millones dependen directamente de la agroindustria de la

³⁴ Iniciativa del Dip. Francisco Castro González, el 14 de noviembre del 2000 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

caña de azúcar, así como de una diversidad de actividades indirectas vinculadas a la misma, en una cadena”.³⁵

“México ocupa el octavo lugar a nivel mundial como consumidor con 42 kilogramos anuales per cápita y el séptimo lugar en producción de azúcar entre más de cien países. Dependen directamente de ella alrededor de 440 mil trabajadores, jornaleros, agricultores y transportistas, además de sus dependientes económicos que en total suman más de 2.5 millones de mexicanos”.³⁶

A pesar de ello, el impulso a la actividad azucarera por parte del Estado no ha correspondido a su trascendencia económica y social. La concurrencia de factores de diversa índole, estructurales y coyunturales, como los desajustes suscitados en el mercado interno que derivaron en la drástica caída de los precios del endulzante; la entrada al país de volúmenes desproporcionados de azúcar y de fructosa, así como la importación ventajosa de enormes cantidades de maíz subsidiado para la producción de esta última; la inexistencia de un sistema financiero suficiente y oportuno; la persistencia de muy altos grados de endeudamiento; la creciente descapitalización del campo cañero, son los problemas que afectan mayormente a este sector.

Aunado a esto, no se cuenta con una estructura legal y burocrática por parte del Gobierno Federal que funja como interlocutora única de la agroindustria de la caña de azúcar y se encargue exclusivamente de solventar las necesidades del sector, sino una serie de funciones ambiguamente distribuidas en varias dependencias públicas que dispersan las obligaciones del Estado, propiciando la atención discrecional y la evasión de responsabilidades, con el consecuente desgaste de abastecedores e industriales y la lógica pérdida de rentabilidad y caída de los índices de producción en campo y fábrica.

A ello se añade la inexistencia de un plan estratégico elaborado integralmente que brinde coherencia y rumbo a las medidas de corto, mediano y largo plazo,

³⁵ Iniciativa del Dip. Francisco Castro González, el 14 de noviembre del 2000 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

³⁶ Iniciativa del Dip. Bernardo Pastrana Gómez, el 15 de noviembre del 2001 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

lo cual revela que la política nacional azucarera se ha venido definiendo, casi por inercia, en razón de enfoques parciales y decisiones emergentes sólo aplicables a situaciones coyunturales.

La regulación jurídica de la actividad azucarera ha sido deficiente, pues ha sido vulnerable a los vaivenes e incertidumbre derivados de una normatividad secundaria que no ha sido resultado de un proceso legislativo formal, sino del ejercicio discrecional de las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, por lo que su vigencia queda prácticamente al arbitrio de la administración presidencial.

“En nuestro país no existe en la actualidad un ordenamiento concreto que sistematice jurídicamente las disposiciones legales en la materia, sino una serie de regulaciones dispersas que, derivadas de un decreto presidencial, se desgranar en un conjunto de reglamentos, defectuosamente articulados, que, por un lado, no tienen la jerarquía legal ni ofrecen la misma seguridad jurídica que una ley elaborada y expedida positivamente por el Congreso”³⁷.

La insuficiencia de recursos, la escasez de infraestructura, la falta de sistemas mecanizados que optimicen la producción son algunos de los problemas que no han sido satisfechos por del Gobierno. Aunado a una carente instrumentación que dirija la producción en un sentido eficiente, sin políticas públicas, ni acuerdos entre productores, poniendo en una dinámica peligrosa al campo en su conjunto.

La apertura comercial, la desgravación de importaciones, las prácticas desleales, el incumplimiento de las cláusulas de la apertura comercial por parte de los países vecinos, dejan a la agricultura nacional en una clara desventaja, pues los Estados Unidos de Norteamérica apoyan mediante subsidios la producción agrícola, a pesar de ser prohibidos los apoyos a la agricultura en el TLCAN.

³⁷ Iniciativa del Dip. Francisco Castro González, el 14 de noviembre del 2000 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

3.1.2. Antecedentes

En el año de 1988 existían en México 65 ingenios azucareros, de los cuales 50 eran de propiedad estatal, administrados por una paraestatal denominada Azúcar S.A. de C.V. la cuál producía el 80% del azúcar del país. A su vez la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (UNPASA) se encargaba de distribuirla en todo el territorio nacional, con un precio único. En aquel año la producción nacional era de alrededor de 3.2 millones de toneladas, las que no alcanzaban a cubrir la demanda interna, que era de 3.8 millones de toneladas, aproximadamente.

A partir de ese año se inició la desincorporación de los ingenios de propiedad estatal, a efecto de reducir la participación del Gobierno en la economía, proceso que concluyó en 1993. Este proceso permitió que la agroindustria azucarera nacional tuviera un incremento favorable en la producción, tanto de azúcar como de caña en la zafra 1997/1998, llegando a producirse 5.1 millones de toneladas de azúcar. Así pues, la productividad del campo se incrementó de 6.8 toneladas de azúcar por hectárea en la zafra 1991/1992 a 8.2 toneladas en la zafra 2003/2004.

Sin embargo, la situación del mercado cañero nacional se volvió caótica. Primero, por la importación incontrolada de azúcar proveniente del mercado mundial, en un volumen estimado de 2 millones de toneladas para cubrir un déficit de 600 mil toneladas para el ciclo 1991/1992 y luego por el incremento de la producción para la zafra 1992/1993, a 4 millones de toneladas. Los excedentes resultantes de una importación innecesaria impactaron al mercado durante varios años y éste además tuvo un ingrediente adicional para su descomposición.

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y las Importaciones de Fructosa

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) entraron al país cantidades importantes de jarabe de maíz de alta

fructosa proveniente de los Estados Unidos y con los ingenios en manos de particulares éstos se volvieron más eficientes, rompiendo año tras año el récord de producción y productividad. Transformando a México de importador neto a productor de excedentes.

Los industriales azucareros, deudores en su mayoría del Estado tanto por el financiamiento a su operación suministrado a través de Financiera Nacional Azucarera S.A. de propiedad estatal, como por la adquisición de los ingenios dejaron de cumplir con sus obligaciones crediticias reestructurando sus deudas año por año, arrastrando endeudamientos con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y las administradoras de fondos para el retiro (AFORES), al tiempo que, con el fin de capitalizarse para el pago de la materia prima y la operación inmediata de las fábricas, vendían el azúcar a precios quebrados en el mercado interno.

Un indicador económico a este respecto es que el azúcar al menudeo conservó su precio de manera constante, pues se financian inventarios adquiridos a precios muy por debajo de su costo, con márgenes tan amplios que permiten controlar el mercado al menudeo sin llevarlo a la quiebra.

A través del TLCAN se privilegió la importación de jarabe de maíz de alta fructosa, de E.U.A. en donde se ha implantado un programa de subsidios al campo con efectividad, entre cuyos beneficiarios se encuentra el azúcar, proveniente de la caña o la remolacha azucarera.

Uno de los beneficios de este programa de subsidios consiste en que el agricultor de maíz de los Estados Unidos recibe créditos a plazos de hasta 15 o 20 años, con tasas de interés del 3% o el 4% anual, no capitalizable, a diferencia del crédito a precio lleno con refinanciamiento que paga el agricultor mexicano, en un simple mecanismo de capitalización de intereses.

Éste tipo de programas contempla un sistema de subsidios en los insumos y en energía, ya sea de los combustibles o de la energía eléctrica, o la adquisición de maquinaria. Así pues, para los productores de los Estados

Unidos, las ventajas de estas políticas de apoyo por parte del Estado, aunadas a la tecnología, permiten mantener bajos costos y el consecuente aumento en su producción.

La caña de azúcar mexicana compite contra este maíz altamente subsidiado, materia prima del jarabe. Si aunado a esto se suma un arancel bajo para su importación, que disminuyen las posibilidades de triunfar en una competencia de esta naturaleza.

Por otro lado, en los términos del TLCAN, se acordó que cuando México consiguiera satisfacer su demanda interna, y después de haber comprobado esta tendencia por dos años, estaría en posibilidades de exportar una cantidad creciente de azúcar a los Estados Unidos. Así, después de siete años de la vigencia del tratado, E.U.A. debería permitir la importación libre de arancel de todo el azúcar excedente, proveniente de la producción mexicana.

Sin embargo Estados Unidos se negó a cumplir con su parte del Tratado, mientras que exigen que México reciba todo el jarabe de maíz de alta fructosa que ellos deseen exportar.

El jarabe de maíz se produce con escasa mano de obra, no en una fábrica destinada sólo a este propósito, sino como parte de un proceso fabril por el que se obtienen, además del jarabe, aceite, harina, gluten, cascarilla y almidón. Por lo que el costo de producción del jarabe se mantiene oculto entre los demás productos y subproductos, obteniendo una ventaja adicional en la competencia con el azúcar de caña.

Por consiguiente el precio de venta del jarabe se ha dado a la fecha no como una consecuencia de su costo de producción, sino como una referencia del precio del azúcar, siempre por debajo de éste fluctuando con él hacia arriba o hacia abajo, pero siempre conservándose en un precio favorable.

Así mismo, el mercado mexicano resulta atractivo para los fructoseros estadounidenses, pues México es un gran consumidor per cápita y total de

refrescos. Consume alrededor de dos millones de toneladas de azúcar en su industria refresquera.

Por estas circunstancias la Cámara de Diputados estableció un Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en 2003 a las bebidas que emplean un edulcorante distinto del azúcar de caña, como un efecto igualador en una competencia desleal.

Aunque la aplicación del "IEPS" fue suspendida en 2005 por el Ejecutivo Federal ésta tuvo un efecto positivo inmediato, el establecimiento por el Gobierno Mexicano de una cuota de importación de jarabe proveniente de los Estados Unidos de 148 mil toneladas libres de aranceles, es la misma cantidad de azúcar que los Estados Unidos permitieron exportar a su mercado, en un efecto espejo, restringiendo la importación fuera de los cupos establecidos.

A su vez la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovió una controversia constitucional en contra de la suspensión del impuesto que resultó procedente y trajo como consecuencia la aplicación del IEPS, pero la respuesta de los Estados Unidos fue cerrar su frontera al azúcar mexicana y demandar a México ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por haber establecido este impuesto.

Los decretos Presidenciales

Desde el año de 1943 y hasta el 14 de enero del 2005, la actividad agroindustrial y las relaciones entre ingenios y abastecedores, así como todo el entramado institucional de la cadena productiva, se rigieron por decretos expedidos por el Gobierno Federal, sin que existiera por medio una normatividad sustentada en una ley específica aplicable a este importante sector.

A partir del decreto expedido por el Presidente Echeverría en 1975, continuando con el expedido por López Portillo en 1982, así como el que creó

el Presidente Carlos Salinas en 1991, se reconoció a la actividad cañera como de interés público y se dictaron reglas para la determinación de su precio, la forma de pago y las relaciones entre ingenios y cañeros. Es decir, todos los mecanismos económicos que regían al sector dependían de un acuerdo presidencial que encaminaba la producción azucarera, cubriendo el vacío institucional de una ley.

El decreto publicado el 30 de mayo de 1991, estableció, además de la declaración de interés público, los siguientes elementos:

- La Constitución de un Comité de la Agroindustria Azucarera, conformado por representantes del Gobierno Federal, de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, y de las organizaciones de abastecedores. Este Comité tendría la facultad de formular lineamientos y reglas de operación para regular las relaciones entre ingenios y abastecedores, determinar la calidad de la materia prima y de las disposiciones necesarias para la instrumentación del mismo Decreto,
- La existencia de un contrato uniforme de aplicación entre ingenios y abastecedores,
- La constitución de la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, como la tribuna en la que ingenios y abastecedores pudieran dirimir sus controversias,
- El pago de la materia prima a los abastecedores a partir de un análisis que determine su contenido de azúcar recuperable en el proceso fabril y así determinar un pago de acuerdo a la calidad,
- Una participación de los cañeros del 54% del azúcar recuperable para efectos de pago de su materia prima,
- El establecimiento de Comités de producción cañera en cada ingenio, integrados por representantes del ingenio para regular la siembra, la cosecha y la calidad de la materia prima entregada, y
- La determinación de los plazos y mecanismos para el pago de la materia prima.

Asimismo, para el año 1993, el Ejecutivo Federal modificó este Decreto fundamentalmente para incrementar la participación del sector cañero en el azúcar recuperable, elevándola del 54% al 57%.

A través de cada nuevo decreto, una vez derogado el anterior, se establecía la continuidad de ciertas disposiciones mínimas que regulaban la actividad mientras se creaba una ley que rigiera al sector. Contraviniendo esta tendencia, el 14 de enero del 2005, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que abroga el diverso por el que se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, así como el que lo reforma, publicados el 31 de mayo de 1991 y el 27 de julio de 1993, respectivamente.

Al respecto se cuestionó que el Gobierno Federal sin mediar concertación alguna y sin la realización de una correcta negociación para conciliar intereses con los implicados en la agroindustria cañera de azúcar, expidió el decreto sustentado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y Ley Federal de Competencia Económica.

Con la abrogación de los decretos de 1991 y 1993 el Ejecutivo Federal se negó a reconocer el interés público de la siembra, cultivo, cosecha e industrialización de la caña de azúcar, dejando toda la responsabilidad del rumbo de este sector a los agentes económicos, para que mediante acuerdos entre particulares se establezca la relación entre abastecedores e industriales, poniendo en serios riesgos a este sector. Además se hace patente la desaparición de una agricultura por contrato sustentada en el contrato uniforme de la siembra, cultivo, cosecha e industrialización de la caña de azúcar, para pasar a contratos individuales por ingenio.

Sin embargo existen serias deficiencias jurídicas en el Decreto publicado por el Ejecutivo Federal en 2005.

Como se mencionó anteriormente, con la abrogación de un decreto, se contaba con uno nuevo. El Artículo Primero del Decreto, señala la abrogación

del Decreto Cañero sin contar con la disposición reglamentaria que lo sustituya, aún cuando en los transitorios permite a los integrantes de la Agroindustria optar por continuar aplicando las disposiciones legales que se abrogan, dejando la reglamentación al Comité Nacional del Sistema-Producto Caña de Azúcar a una fecha anterior al 30 de septiembre de 2005.

Esto origina un estado de indefensión de los productores de caña de azúcar, pues la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) reconoce en su Artículo 1º el carácter de interés público al Desarrollo Rural Sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, como es la actividad de la caña de azúcar. Es preciso reconocer que el Decreto Cañero es una disposición reglamentaria de la propia LDRS, pues de manera directa rige al sector azucarero.

Al generar este vacío jurídico por la falta de una nueva disposición, no es posible garantizar la práctica de la cadena productiva, a pesar de que los Artículos Transitorios disponen la posibilidad de continuar aplicando las disposiciones legales que se abrogan, dejando la expedición de la reglamentación al Comité Nacional Sistema-Producto Caña de Azúcar, el cuál no se había constituido conforme a las disposiciones del decreto abrogatorio.

Por otro lado el segundo Artículo del Decreto, ordena a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), convocar a los agentes concurrentes de la Agroindustria Azucarera para integrar y organizar el Comité Nacional del Sistema-Producto Caña de Azúcar, conforme al reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Con esta medida el Ejecutivo pretende crear una suerte de libre mercado de caña y la concertación de los acuerdos con los agentes económicos de este sector; sin embargo se han señalado algunos problemas al respecto. Se elimina el precio de referencia del azúcar, dejando la fijación del precio a la libre concurrencia de mercancías y al establecimiento de convenios

particulares entre ingenios y productores de caña, esto constituye transferir la renta del campo a la parte industrial sin definir una clara política en los eslabones de la intermediación comercial.

Por lo tanto, el decreto en comento es violatorio del Artículo 25 Constitucional, donde establece que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

Más adelante señala que "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente". Es notorio que el Ejecutivo dejó de lado este sentido social al dejar desamparado un sector tan importante como el cañero y permitir que la actividad fuera encaminada mediante la aplicación de una ley general como es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Por otro lado, el Artículo 27 Constitucional, en su fracción XX establece que: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".

3.1.3. Sectores Productivos y Económicos en la Cadena Productiva

Los abastecedores de caña de azúcar se encuentran afiliados principalmente a dos organizaciones:

- La Unión Nacional de Productores de Caña afiliada a la Confederación Nacional Campesina y cuenta con alrededor de 90, 000 afiliados;
- La Unión Nacional de Cañeros, adherida a la Confederación Nacional de Propietarios Rurales que cuenta con alrededor de 50,000. afiliados.

Ambas organizaciones tienen agrupaciones filiales a nivel local en los 58 ingenios que actualmente operan en el país y alrededor de 8,000 o 9,000 productores no están afiliados a ninguna organización.

Han existido varios intentos de tener presencia entre los productores cañeros a través de la constitución de organizaciones con el membrete de nacionales, sin respuesta alguna de consideración. Arturo Herviz Reyes, Diputado Federal del PRD en la LVIII legislatura y actual Senador en la LX Legislatura, creó una Unidad Cañera Democrática que logró afiliar cañeros en lo individual en algunos ingenios, principalmente en el estado de Veracruz y que hoy sólo conserva presencia minoritaria en un ingenio de Tabasco. Rolando Saavedra, en algún momento disidente de la Unión Nacional de Cañeros, con 70 personas, constituyó, en los términos de la Ley de Asociaciones Agrícolas, que data de 1933, una Federación Nacional de Cañeros, misma que inscribió en el Registro Nacional Agropecuario. No cuenta ni con organizaciones locales ni con membresía digna de mención.

El intento más reciente para constituir una nueva organización provino del PAN. El Diputado Federal en la LIX Legislatura, Diego Palmero, asociado a un grupo de disidentes de la Unión Nacional de Productores de Caña de la CNC, maniobró para apoderarse del membrete de esta organización y, apoyado por la SAGARPA, pretendió ser reconocido por el Comité de la Agroindustria Azucarera y obtener un asiento de pleno derecho en el mismo, pero tampoco logró su objetivo.

La falla fundamental de todos los intentos de constitución de organizaciones radica en que han tratado de constituir organizaciones nacionales de arriba hacia abajo, sin contar con presencia en lo local, buscando, mediante el membrete de un partido o el apoyo del gobierno federal o de algún estado, su reconocimiento, a pesar de no contar con membresía que les dé presencia en la actividad.

La actividad agroindustrial de la caña de azúcar es la única agricultura que se regía por contrato y la mejor organizada gremialmente en el campo mexicano. Dadas las condiciones particulares de la actividad cañera, sus organizaciones obtienen su fortaleza de la orientación a la producción y a la productividad, procurando participar en el diseño de las políticas del Estado relativas a la actividad, en la regulación de las relaciones entre ingenios y abastecedores y en la exigencia del respeto a las disposiciones aplicables para la determinación del precio de la materia prima.

3.2. Proceso Legislativo para la aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

El objetivo de este apartado es conocer el devenir del proceso a partir del decreto abrogatorio que dejó sin rectoría del Estado a este importante sector del campo.

Éste representa todo el trabajo legislativo en torno a la formulación de una ley que encamine a la agroindustria cañera, los problemas señalados en el apartado anterior son los elementos que dieron pauta a la necesidad de crear un marco regulador al sector. En ese sentido es preciso remitirse al proceso legislativo que siguió la Ley, desde las primeras iniciativas que se presentaron en el 2001, hasta los avances y reformas que se han alcanzado con miras en una congruencia entre la normatividad y la vida social, política y económica que enfrenta el país.

Con la publicación en el 2005 del decreto abrogatorio, aunado al decreto por el que se expropiaron 28 ingenios para que el Estado los administre, se ha buscado fortalecer, mediante una adecuada instrumentación legal. La injerencia de sectores en la cadena productiva, la recuperación de los niveles de producción alcanzados en la segunda mitad de la década de los 90, así como la necesidad de eficientar las prácticas comerciales en miras a la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá sin aranceles, son medidas que se deben contrarrestar o que se pretenden contrarrestar al procurar esta ley.

Si bien es cierto que el principal problema del sector cañero no sólo radica en la producción, sino en la comercialización de excedentes en una tendencia creciente a la exportación, la entrada al país de otros edulcorantes como la fructosa de maíz, ya sea de manera lícita o ilegal, es lo que más preocupa a un país altamente consumidor de azúcar tanto para uso doméstico, así como para uso industrial, en la producción refresquera.

La demanda nacional de azúcar está satisfecha, sin embargo hay que enfrentarse a la importación de un producto más económico y listo para su uso, pues por ser un jarabe no requiere procesos de purificación, no así, sucede con la caña de azúcar que requiere de un tratamiento especial. Asimismo esta producción sostiene un completo respaldo del gobierno norteamericano, a lo largo de la cadena productiva.

Este es el contexto que enfrenta la agroindustria azucarera, y la razón por la que es conveniente normar un marco legal que permita hacer frente a las amenazas que ponen en duda el futuro del azúcar mexicano.

3.2.1. Cámara de Origen

En la legislatura que acaba de concluir así como en la anterior, se emprendió la tarea de buscar el desarrollo de este importante sector del agro mexicano y de la economía nacional. Proceso en el cual participan todos los grupos

parlamentarios con la intención de fortalecer la producción nacional y generar mejores oportunidades para el campo en su conjunto.

Por lo tanto en este apartado se hará un breve análisis de las iniciativas que dieron origen y fungieron como cimiento del proceso legislativo. Las razones que motivaron este esfuerzo ya han sido expuestas con antelación y de manera clara y abundante. El panorama que enfrenta el sector al mediano plazo es desalentador y esta es una razón suficiente para promover este ordenamiento.

3.2.1.1. Iniciativas de Ley

La necesidad de crear un marco jurídico específico y especializado de la agroindustria cañera, orientó el sentido de los grupos parlamentarios por impulsar una ley que buscara su desarrollo y dinamismo.

En este sentido se presentaron tres iniciativas de ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, presentadas al pleno de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 14 de noviembre, por el Diputado Francisco Castro González del PRI; el 26 de diciembre del mismo año del PRD, presentada por el Diputado Arturo Herviz Reyes; y el 15 de noviembre del 2001, por el Diputado Bernardo Pastrana Gómez del PAN.

También se recibió del Senado de la República iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan tres artículos transitorios a la ley de Desarrollo Rural Sustentable, presentada por los senadores Fidel Herrera Beltrán del PRI, Fernando Buganza Salmerón del PAN, Rodimiro Amaya Téllez del PRD y Gloria Lavara Mejía del PVEM, presentada el 30 de abril del 2002 y aprobada por el mismo pleno en sesión del 29 de abril del 2004. pues con esta reforma se pretendía abrir el camino a la elaboración de la Ley que se comenta.

Iniciativa del Diputado Francisco Castro González

Mediante la creación de la Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar se busca abrir la planeación y conducción de la agroindustria a la participación de la totalidad de los sectores involucrados en su desarrollo. Esta ley propone fijar las normas para regular las actividades asociadas a la agroindustria de la caña de azúcar.

El Estado deberá introducir infraestructura, líneas de crédito y diversificación. Todas las actividades implementadas para el fomento serán mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática y previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta propuesta busca beneficiar a los abastecedores de caña, los industriales azucareros y las organizaciones gremiales que representen a estos. Así mismo, propone la implementación de una serie de mecanismos para dar dinámica al sector. A decir:

- Se crea La Comisión Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, que tendrá las siguientes funciones:
- Dictar políticas públicas nacionales para imprimir competitividad al sector.
- Planificar el desarrollo de la agroindustria de la caña de azúcar.
- Ser ventanilla única para prestación de servicios.
- Asegurar el abasto nacional del azúcar de caña mediante una reserva estratégica.
- Establecer un esquema financiero de corto, mediano y largo plazo y con tasas preferenciales.
- Exportación de productos y subproductos derivados de la caña de azúcar y operar un sistema integral de información de mercados.
- Dar las características base de la caña como materia prima de la industria.
- Establecer el precio de referencia del azúcar.
- Proponer los niveles arancelarios.

- Operar un registro nacional sobre el método de medición adoptado por el Comité de Producción Cañera de cada ingenio.
- Establecer los niveles de producción base por ingenio.
- Apoyar y promover el desarrollo sustentable de la agroindustria.
- Preservar el medio ambiente y proteger la biodiversidad.
- Elaborar el formato de Contrato Uniforme de Compraventa y Crédito del sector.
- Llevar el registro y control de nieves de producción base por ingenio.

Propone la creación del Consejo Consultivo Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar de función consultiva, integrado por representantes de las Secretarías: Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Desarrollo Social; así como por los Gobiernos de los Estados, las Cámaras y Organizaciones de la industria; además por Sindicatos y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Establece que deberán crearse Comités de Producción Cañera para formular programas de operación para la siembra, adecuar el Programa de Zafra, vigilar los niveles de producción, determinar las erogaciones correspondientes a cada ingenio así como para atender inconformidades de los abastecedores y otros servicios del sector. Serán integrados por representantes del ingenio, de los abastecedores y un representante del Ingenio.

Las organizaciones locales de productores de caña se constituirán en zonas de abastecimiento con los productores de caña que tengan firmado contrato. Deberán ser registradas y podrán representar los intereses generales de los agremiados, impulsar la modernización de su zona y participar en otras actividades de interés.

Las organizaciones nacionales de productores de caña deberán tener una membresía mínima acreditada del diez por ciento del total de productores de caña del país. Igualmente velarán por los intereses de su sector mediante políticas y servicios.

Establece que los contratos de compraventa de crédito para la siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar entre industriales y abastecedores de materia prima serán uniformes.

El sistema de pago será de la siguiente manera:

1. Cuando la caña se destine a la producción de azúcar, este deberá referirse al azúcar recuperable, a razón del cincuenta y siete por ciento del precio al mayoreo de un kilogramo de azúcar base estándar, libre.
2. Cuando se destine a bienes distintos, el Instituto y el Consejo los establecerán.
3. El precio de caña de azúcar regirá anualmente de acuerdo con el precio al mayoreo de un kilogramo de azúcar base estándar, libre a bordo de ingenio que se fijará por el Instituto el primero de octubre de cada año.
4. Se establecen las normas con las que el ingenio pagará la caña recibida.
5. Para determinar el monto que debe pagarse al abastecedor conforme a un contenido de azúcar base estándar individual o por grupos de cañeros de acuerdo a los requisitos de esta ley.
6. De igual forma, los ingenios pagarán la caña recibida de acuerdo a esta ley.
7. Para efectos del cálculo del precio de la caña de azúcar se considerarán hasta milésimas de kilogramo de azúcar recuperable base estándar con relación a la caña neta.

Se considerarán controversias azucareras las suscitadas con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley. Para su resolución, el sistema de impartición de justicia se conformará con los comités de producción cañera y el tribunal de controversias azucareras. El tribunal tendrá plena jurisdicción para conocer y resolver las controversias sometidas siempre y cuando sigan los procedimientos establecidos por la ley.

Iniciativa del Diputado Arturo Hervis Reyes

El sector de la agroindustria azucarera deberá obtener el impulso adecuado mediante una reestructuración. Para tales fines se propone la creación de un Instituto del Azúcar como responsable directo de las políticas de desarrollo y como órgano rector de planeación, conducción y vigilancia.

Mediante la Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar se propone:

El fomento de la agroindustria azucarera nacional desde su siembra hasta su comercialización;

Promover la introducción de infraestructura, líneas de crédito y diversificación;

Las actividades implementadas para este fomento serán mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática y previstas en el Plan Nacional de Desarrollo;

Serán beneficiados mediante esta ley: los abastecedores de caña, los industriales azucareros y las organizaciones gremiales que representen a estos.

El Instituto Nacional del Azúcar tendrá las siguientes funciones:

- Dictaminar políticas públicas nacionales para imprimir competitividad al sector;
- Planificar el desarrollo de la agroindustria de la caña de azúcar;
- Ser ventanilla única para prestación de servicios;
- Asegurar el abasto nacional del azúcar de caña mediante una reserva estratégica;
- Establecer un esquema financiero de corto, mediano y largo plazo y con tasas preferenciales;
- Exportación de productos y subproductos derivados de la caña de azúcar y operar un sistema integral de información de mercados;
- Dar las características base de la caña como materia prima de la industria;
- Establecer el precio de referencia del azúcar;
- Proponer los niveles arancelarios;

- Operar un registro nacional sobre el método de medición adoptado por el Comité de Producción Cañera de cada ingenio;
- Establecer los niveles de producción base por ingenio;
- Apoyar y promover el desarrollo sustentable de la agroindustria;
- Preservar el medio ambiente y proteger la biodiversidad;
- Elaborar el formato de Contrato Uniforme de Compraventa y Crédito del sector;
- Llevar el registro y control de niveles de producción base por ingenio.

También se propone la creación del Consejo Consultivo Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar de función consultiva, integrado por representantes de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Hacienda y Crédito Público; Economía; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Desarrollo Social. Así como por los Gobiernos de los Estados, las Cámaras y Organizaciones de la industria. Se incluirá a Sindicatos y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

La propuesta establece que se deberán crear Comités de Producción Cañera que formulen programas de operación para la siembra, adecue el Programa de Zafra, vigile los niveles de producción, determinar las erogaciones correspondientes a cada ingenio, así como para atender inconformidades de los abastecedores y otros servicios del sector. Serán integrados por representantes del ingenio, de los abastecedores y un representante del Ingenio.

Las organizaciones locales de productores de caña se constituirán en zonas de abastecimiento con los productores de caña que tengan firmado contrato. Deberán ser registradas y podrán representar los intereses generales de los agremiados, impulsar la modernización de su zona y participar en otras actividades de interés.

Las organizaciones nacionales de productores de caña tendrán su sede en el Distrito Federal; deberán tener una membresía mínima acreditada del dos por

ciento del total de productores de caña del país. Igualmente velarán los intereses de su sector mediante políticas y servicios.

Los contratos de compraventa de crédito para la siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar entre industriales y abastecedores de materia prima serán uniformes.

Se propone un formato único en esta ley, el sistema de pago será de la siguiente manera:

1. Cuando la caña se destine a la producción de azúcar, este deberá referirse al azúcar recuperable, a razón del sesenta por ciento del precio al mayoreo de un kilogramo de azúcar base estándar, libre.
2. Cuando se destine a bienes distintos, el Instituto y el Consejo los establecerán.
3. El precio de caña de azúcar regirá anualmente de acuerdo al precio al mayoreo de un kilogramo de azúcar base estándar, libre a bordo ingenio que se fijará por el Instituto el primero de octubre de cada año.
4. Se establecen las normas con las que el ingenio pagará la caña.
5. Para determinar el monto que debe pagarse al abastecedor conforme a un contenido de azúcar base estándar individual o por grupos de cañeros de acuerdo a los requisitos de esta ley.
6. De igual forma, los ingenios pagarán la caña recibida de acuerdo a esta ley.
7. Para los efectos del cálculo del precio de la caña de azúcar se considerarán hasta milésimas de kilogramo de azúcar recuperable base estándar con relación a la caña neta.

Se propone un sistema de impartición de justicia en esta materia mediante la existencia de un Tribunal de Controversias Azucareras. Este contará con Procedimientos especiales que versen sobre controversias entre abastecedores de materia prima, entre éstos con los industriales. También se podrán llevar procedimientos contenciosos ante los Comités.

Iniciativa del Diputado Bernardo Pastrana Gómez

Debido a que la industria azucarera es generadora de empleos, parte fundamental de la producción nacional, y puesto que se encuentra en necesidad de modernización se propone la creación de una regulación específica que fije las normas de las actividades asociadas a la agroindustria de la caña de azúcar.

Mediante la Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar serán beneficiados los abastecedores de caña, los industriales azucareros y las organizaciones gremiales que representen a estos.

Esta iniciativa propone la creación de un Consejo Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar como órgano máximo regulador en todos los ámbitos de la cadena de la industria. Integrado por representantes de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Hacienda y Crédito Público; Economía; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y, Desarrollo Social. Así como por los Gobiernos de los Estados, las Cámaras y Organizaciones de la industria. Incluyendo a Sindicatos y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sus funciones incluirán:

- Dictaminar políticas públicas nacionales para imprimir competitividad al sector;
- Planificar el desarrollo de la agroindustria de la caña de azúcar;
- Ser ventanilla única para prestación de servicios;
- Asegurar el abasto nacional del azúcar de caña mediante una reserva estratégica;
- Establecer un esquema financiero de corto, mediano y largo plazo y con tasas preferenciales.;
- Exportación de productos y subproductos derivados de la caña de azúcar y operar un sistema integral de información de mercados;
- Dar las características base de la caña como materia prima de la industria;

- Establecer el precio de referencia del azúcar;
- Proponer los niveles arancelarios;
- Operar un registro nacional sobre el método de medición adoptado por el Comité de Producción Cañera de cada ingenio;
- Establecer los niveles de producción base por ingenio;
- Apoyar y promover el desarrollo sustentable de la agroindustria;
- Preservar el medio ambiente y proteger la biodiversidad;
- Elaborar el formato de Contrato Uniforme de Compraventa y Crédito del sector;
- Llevar el registro y control de niveles de producción base por ingenio.

También propone la creación de Comités de Producción Cañera que formulen programas de operación para la siembra, adecue el Programa de Zafra, vigile los niveles de producción, determinar las erogaciones correspondientes a cada ingenio así como para atender inconformidades de los abastecedores y otros servicios del sector. Serán integrados por representantes del ingenio, de los abastecedores y un representante del Ingenio.

Establece que las Asociaciones Locales de Productores de Caña se constituirán en zonas de abastecimiento con los productores de caña que tengan firmado contrato con el ingenio que corresponda. Deberán ser registradas y podrán representar los intereses generales de los agremiados, impulsar la modernización de su zona y participar en otras actividades de interés. Deberán tener una membresía mínima acreditada del ocho por ciento del total de productores de caña del país. Igualmente velarán los intereses de su sector mediante políticas y servicios.

En agrupamiento, formarán Asociaciones Nacionales de Productores de Caña y comprenderán por lo menos la mitad más uno de los estados en que se siembre la caña de azúcar registrándose ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Se deberán formar Centros Regionales de Servicios Integrales y Desarrollo Cañeros para impulsar la productividad, competitividad y desarrollo integral de

las zonas cañeras. Estarán operados por unidades de profesionales que incluirán entre otros servicios:

- Laboratorios de análisis de suelo y planta;
- Centro de Capacitación y Asesoría Técnica;
- Centro de Investigación Tecnológica;
- Centro de Información (portal de Internet);
- Red agro climatológica para el monitoreo ambiental.

Los contratos de compraventa de crédito para la siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar entre industriales y abastecedores de materia prima serán uniformes. Se propone un formato único en esta ley.

El sistema de pago será de la siguiente manera:

1. Cuando la caña se destine a la producción de azúcar, esta deberá referirse al azúcar recuperable, a razón del cincuenta y siete por ciento del precio al mayoreo de un kilogramo de azúcar base estándar, libre.
2. Cuando se destine a bienes distintos el Consejo lo establecerá.
3. El precio de caña de azúcar regirá anualmente de acuerdo al precio al mayoreo de un kilogramo de azúcar base estándar, libre a bordo ingenio que se fijará por el Instituto el primero de octubre de cada año.
4. Se establecen las normas con las que el ingenio pagará la caña.
5. Para determinar el monto que debe pagarse al abastecedor conforme a un contenido de azúcar base estándar individual o por grupos de cañeros de acuerdo a los requisitos de esta ley.
6. De igual forma, los ingenios pagarán la caña recibida de acuerdo a esta ley.
7. Para los efectos del cálculo del precio de la caña de azúcar se considerarán hasta milésimas de kilogramo de azúcar recuperable base estándar con relación a la caña neta.

Para la resolución de Controversias entre abastecedores; abastecedores e industriales y entre industriales, se procurará el arbitraje. De manera

supletoria se podrán resolver en los Juzgados del Fuero Común de la Entidad Federativa correspondiente

Iniciativa del Senado con proyecto de Decreto que adiciona tres artículos transitorios a Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La presente iniciativa propone que el Ejecutivo Federal elabore, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Planeación, el Programa Especial Azucarero en el que se deberá incluir las medidas de corto y mediano plazo para lograr la transparencia del mercado interno del azúcar, así como los medios de financiamiento necesarios para modernizar y aportar innovaciones tecnológicas a los ingenios azucareros.

En dicho programa se deberán establecer los derechos y obligaciones adquiridos en acuerdos comerciales internacionales y vigilar su exacto cumplimiento e implementar mecanismos de defensa en caso de que se transgredan derechos, de manera que propicie el desarrollo de la industria azucarera.

Esta propuesta responde a la crisis del sector azucarero así como al incumplimiento del TLCAN por los Estados Unidos en materia de compra de excedentes de azúcar

3.2.1.2. Discusión en Comisiones

Toda vez que las iniciativas de Ley fueron presentadas al pleno de la Cámara de Diputados, éstas fueron turnadas para su estudio y discusión a la Comisión de Agricultura y Ganadería de la misma Cámara. Estas iniciativas, por ser materia de un mismo bien tutelado, fueron discutidas en su conjunto proponiendo concentrar en un mismo dictamen todas las propuestas vertidas a lo largo de los articulados de la Ley.

De esta manera, se busca dar celeridad en la atención a un problema creciente al que deben sumarse las presiones e inconformidades de los sectores cañeros.

En la discusión sobre la elaboración y viabilidad de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar se presentaron una serie de elementos completamente sui generis, contemplando todos los aspectos de los intereses parlamentarios, como de organización y estructuración productiva, pasando por la injerencia de la administración pública central, pero sobretodo los aspectos político-económicos que se contemplaron a lo largo de la historia con los decretos cañeros.

Es decir, la discusión se enfocó a procurar que los elementos más importantes que contenían esos decretos se encontraran en la Ley, como la rectoría del estado, el control de las importaciones y el establecimiento de los precios de venta del azúcar.

De esta manera, se desprenden tres aspectos fundamentalmente, que serán desglosados a lo largo de este apartado. Cabe señalar que no son las únicas divergencias, sino que fueron los elementos mayúsculos en la concertación y negociación de una ley que pretende abarcar al conjunto de las voces populares y los intereses partidistas.

La Libertad de Asociación

En la discusión se cuestionó el carácter anticonstitucional de la Ley, por suponer que ésta es violatoria de la libre asociación ya que la ley enmarca los requisitos para conformar asociaciones de productores y abastecedores, tanto nacionales como locales en un criterio que deja fuera a las minorías que no alcanzan la representación para constituirse y contar con un registro que certifique su participación en la cadena productiva.

La posición del Grupo Parlamentario del PAN, así como del Gobierno Federal a través de la SAGARPA, se refería a que la libre asociación es un derecho que otorga nuestra Carta Magna a los ciudadanos mexicanos. Pues las

disposiciones del registro que otorga a las uniones locales y nacionales en la Ley Cañera cooptan esta garantía.

Los artículos 68 y 72 del proyecto de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar disponen que para que una organización local o nacional, respectivamente, tengan derecho a ser inscritas en el Servicio Nacional del Registro Agropecuario, deberán acreditar contar con un mínimo de 10% de productores de caña y de 10% de producción de caña de la zona de abastecimiento o, en su caso, del Padrón Nacional Cañero.

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo noveno que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país".

Parece evidente que sí se viola esta garantía de asociación, pero, por otro lado, la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 364 establece que los sindicatos deberán constituirse con veinte trabajadores en servicio activo o con tres patronos, por lo menos. Para la determinación del número mínimo de trabajadores, se tomarán en consideración aquellos cuya relación de trabajo hubiese sido rescindida o dada por terminada dentro del período comprendido entre los treinta días anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de registro del sindicato y la que se otorgue éste. Sin que tal disposición sea calificada de violatoria de la Garantía a que se hace referencia.

También, la Ley General de Sociedades Cooperativas, a pesar de que en su Artículo 6 establece que éstas deberán observar en su funcionamiento, el principio de libertad de asociación y retiro voluntario de los socios; también dispone, en su Artículo 11, que deberán de integrarse con un mínimo de cinco socios, sin que tampoco esa disposición resulte violatoria del Artículo 9° Constitucional.

En el estudio previo la iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional, del Diputado Bernardo Pastrana Gómez, se establecía en el registro de las organizaciones locales una membresía mínima del 8% y para las nacionales también una membresía mínima del 8% de los abastecedores y con presencia en el 50% más uno de los estados cañeros; mientras que el PRI, en la iniciativa presentada por el Diputado Francisco Castro González, planteaba una membresía mínima del 15% para las locales y un 10% para las nacionales con presencia en el 50% más uno de los estados cañeros, mientras que el PRD, por conducto del Diputado Arturo Herviz Reyes, planteaba una membresía mínima del 2% para ambos tipos de organización.

Por otro lado, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica manifestó su preocupación porque no se constituyeran muchas organizaciones que originaran el desorden en la organización de la producción y el riesgo de atrasarse en los niveles de productividad alcanzados, planteando inicialmente un 33% y posteriormente el 25% para el registro tanto de organizaciones locales como nacionales.

Las opiniones que se expresaron en la discusión que fueron desde el 2% del PAN, hasta el 15% que propuso Convergencia, constituyeron la base para que en el Dictamen se estableciera una membresía mínima del 10% de los abastecedores y representar cuando menos el 10% del volumen total de caña industrializable o producida, tanto para las organizaciones locales como nacionales.

Sin embargo, a fin de no afectar la productividad del sector y considerando el interés de diversos productores de legitimar las organizaciones que ya tienen formadas o para aquellos que están inconformes con las ya existentes, y para que estén en condiciones de crear organizaciones nacionales se planteó un artículo séptimo transitorio, donde se dan las condiciones para que con el 5% de abastecedores de caña y de la producción nacional con presencia en 4 estados de la república puedan obtener el registro condicionado de su organización nacional, teniendo un período de cinco ciclos azucareros para alcanzar el 10% de membresía referido en la Ley.

En el mismo sentido, se objetó el registro automático de organizaciones cañeras, disposición contenida en el Artículo Sexto Transitorio de la Ley que a la letra señala: "Las organizaciones locales y nacionales de abastecedores de caña, que se encuentren registradas ante la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, se les tendrá por reconocidas para efectos de la presente Ley y registradas ante el Registro, debiendo actualizar su padrón anualmente.

La objeción se refiere a que las organizaciones de productores de caña, que cuenten actualmente con registro en la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras se les tendrá por reconocidas y registradas, lo que representa una ventaja para dichas organizaciones, y pone en desventaja a aquellas que apenas habrán de constituirse.

Esta disposición no hace sino reconocer el carácter que han tenido históricamente las organizaciones ya constituidas, y que, bajo el marco normativo que derivó del Decreto Cañero de 1991, han cumplido legalmente con los requisitos que, para su funcionamiento y participación en las instancias correspondientes, exigía la normatividad entonces vigente, lo cual de alguna manera establece derechos adquiridos para las organizaciones nacionales existentes.

Por lo tanto se consideró que, con el fin de propiciar y facilitar la constitución de nuevas organizaciones, durante un lapso razonable se permita que las nuevas agrupaciones locales, que cumplan con los requisitos de la ley, puedan solicitar el registro condicionado de agrupaciones nacionales de abastecedores de caña, siempre y cuando acrediten contar con la mitad de requerimientos de afiliación y de producción de caña de sus afiliados en comparación con lo que deberían cumplir para obtener el registro definitivo.

Así mismo, la propia Ley establece claramente el mecanismo de renuncia a una organización por parte del productor de caña de azúcar y la libre decisión para afiliarse a la organización que represente mejor sus intereses.

En el ámbito del sector agropecuario la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su Artículo 145, establece que "Se reconocen como formas legales de organización económica y social las reguladas por la Ley Agraria, las que se regulan en las Leyes Federales, Estatales y del Distrito Federal vigente cualquiera que sea su materia", sin que ello resulte violatorio de la garantía de libre asociación de alguna persona o grupo de personas que pretendan constituir alguna figura asociativa.

En síntesis la Ley de Desarrollo sustentable de la Caña de Azúcar, no es violatoria de la Constitución, ni de las garantías individuales que en ella se establecen, por eso no hay argumento para señalar el carácter de anticonstitucional de esta Ley y por lo mismo es conveniente como el instrumento jurídico que le otorgue certidumbre a largo plazo y le facilite las condiciones de modernización al Sistema-Producto de la Caña de Azúcar.

Impacto al Gasto Presupuestal

El Partido Acción Nacional cuestionó la Ley desde el punto de vista presupuestal en dos sentidos:

- El impacto presupuestal en gasto corriente del Gobierno Federal por la creación de un organismo descentralizado (Art. 12), la Junta Permanente de Arbitraje del Sistema-Producto Caña de Azúcar (Art. 32 - 54) y el Sistema de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (Art. 132).
- El impacto presupuestal en gasto de inversión para apoyar los proyectos de diversificación y sustentabilidad (Art. 139 - 152).

La creación del Organismo descentralizado, denominado Comité Nacional Sistema-Producto Caña de Azúcar, de acuerdo al posicionamiento del PRI y el PRD, si implica la generación de gasto presupuestal, sin embargo, no origina recursos adicionales a los que se han venido presupuestando en los últimos dos años.

El gasto presupuestal, dimensionado para su constitución y operación durante el primer año del Gobierno Federal, se proponía que fuera de 20 millones de pesos, cuya fuente de ingreso presupuestal se tomara del propio presupuesto que la SAGARPA tiene asignado actualmente al Comité de la Agroindustria y a la Junta de Controversias Azucareras (de 9 a 10 millones de pesos anuales) y del Programa Fondo de apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras del Subprograma Fondo de Apoyo al Sistema Producto que importó 99 millones de pesos en el PEF 2005.

Respecto al presupuesto de la Junta Permanente de Arbitraje del Sistema-Producto Caña de Azúcar, se propuso garantizar su operación con un presupuesto anual de 10 millones de pesos, a través de aportaciones tripartitas de los productores cañeros, industriales y Gobierno Federal, las aportaciones de este último serán las referidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el fondo de apoyo al sistema-producto.

Todos los incrementos presupuestales adicionales, tanto para el organismo descentralizado como para la Junta Permanente se harán en forma tripartita y se acordaran en la Junta Directiva respectiva para lo cual las partes harán las provisiones correspondientes: 50% a cargo del Gobierno Federal, 25% a cargo de industriales y 25% a cargo de los abastecedores de caña.

Respecto a la creación del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA). Este Sistema se crea con financiamiento de los agentes concurrentes del sector, en coordinación con las instituciones de educación superior del país.

Respecto a la diversificación productiva, la Ley crea las condiciones para que, en los temas correspondientes a la obtención de coproductos como el etanol, la energía eléctrica o el gas sintético, se promuevan reuniones de la Comisión Intersecretarial que permitan insertar estos proyectos de la agroindustria de la caña de azúcar nacional, dentro de las políticas públicas que en materia de energía resuelva el Gobierno Federal al interior de la Comisión Intersecretarial.

Si bien es cierto que en esta Ley se le da una mayor jerarquía a la rectoría del Estado de la que tenía, no necesariamente implica más gasto presupuestal que el que ya se tiene asignado para el sistema-producto, la reconversión productiva de la caña, así como de las aportaciones presupuestales de los apoyos para gasto corriente que la SAGARPA asigna a los organismos que han venido operando para atender al sector.

En síntesis, esta Ley no tiene impacto en el gasto presupuestal del Gobierno Federal, es una Ley que regula y ordena al sector, que no lo acartona, sino le brinda condiciones de mayor viabilidad y que se apoya en la Ley de Desarrollo Rural como Ley Supletoria para fortalecer el fomento de la cadena productiva.

Argumentos para Creación de un Organismo Descentralizado.

En los debates hacia una ley que regulara al sector cañero, se vislumbró con particular interés la creación de un órgano directivo que se encargara de formular las políticas y programas de acción que, de manera concreta, se emprendieran para el desarrollo del sector. Así pues, se presentó una discusión al respecto, considerando que esta es de carácter estadista por unos (PAN) y sumamente ambigua y liberal por otros (PRI). Por lo tanto es importante precisar lo siguiente:

El 95% de la Ley implica ordenamiento de la agroindustria, seguridad y garantía en la relación entre abastecedores de caña e industriales azucareros, este contenido de la Ley se elaboró en forma congruente y concordante con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

No se planteó en términos de ley la estructura que la propia Ley Federal de Entidades Paraestatales establece para los organismos descentralizados, por ello en el propio Artículo 12, se estableció la integración de la Junta Directiva con la facultad para determinar el presupuesto operativo y la estructura administrativa del organismo descentralizado.

Por estos considerandos, se precisó un estudio sobre las implicaciones administrativas, orgánicas y presupuestales de contar con organismo público descentralizado. El organismo público descentralizado viene a ser la versión mexicana del establecimiento público francés, el cual nace como personificación del servicio público, por lo que en su inicio fue una persona jurídica de derecho público, creada por el Estado para prestar un servicio público determinado y, posteriormente, se aprovecha también para la producción y distribución de bienes.

“El Constituyente de 1917 no tuvo conocimiento del organismo descentralizado, habiendo atribuido las labores que más tarde se le encargarían a éste, al departamento administrativo, concebido originalmente como una nueva forma de organización administrativa, dentro del esquema centralizado, al que se pensó encomendarle el desempeño de actividades no políticas, sino técnicas y administrativas, referidas a la producción y distribución de bienes o a la prestación de un servicio público”³⁸.

Estas unidades adjuntas en las tareas de prestación de servicios y atención a la sociedad de una manera directa fue la pauta para la reestructuración de un organismo más independiente que diera una respuesta inmediata a las necesidades sociales.

De acuerdo al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten”.

Esta ley dispone la creación del Comité Nacional Sistema-Producto Caña de Azúcar como un Organismo Público Descentralizado, dependiente del Ejecutivo Federal, con la finalidad de que esa figura jurídica garantice el cumplimiento de sus fines, además de asegurarle su obtención de recursos

³⁸Fuente: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art4.htm>, consultado el 09 de noviembre de 2006

materiales, financieros y jurídicos necesarios para su operación, mismos que deben ser suficientes.

Así pues, se dota al Comité de personalidad jurídica propia, diferente a la del sector centralizado de la Administración Pública Federal, con la cual guarda estrecha vinculación, incorporando las políticas gubernamentales a su desarrollo institucional, debiendo rendir informes de su gestión financiera. Tener personalidad jurídica permitirá a este organismo libertad de acción directa y posibilidad de ejercer sus funciones con amplitud.

Como organismo descentralizado, tendrá plena libertad para definir sus políticas internas, en el desarrollo y reglamentación de sus funciones, en la constitución de sus órganos de administración y en sus relaciones con los sectores privado y social, sin que tal libertad signifique inmunidad ni irresponsabilidad jurídica o situación de excepción análoga.

La naturaleza jurídica descentralizada, permitirá a la institución contar con un patrimonio y régimen jurídico propios, patrimonio que estará integrado por los bienes muebles e inmuebles que se le asignen al constituirse; con recursos financieros que le proporcione el sector público en cualesquiera de sus niveles de gobierno y los que obtenga por parte de los sectores privado y social; así como aquellos que genere por la prestación de sus servicios; los derechos patrimoniales y fideicomisos que se constituyan en su beneficio.

Es importante destacar, que sólo podrá hablarse de una verdadera democracia si ésta conlleva una efectiva descentralización, de tal forma que los grupos sociales interesados participen en la toma de decisiones.

Puesto que se trata de aplicar políticas públicas e instrumentar mecanismos para fomentar un manejo eficaz de una actividad de carácter básico y estratégico, esto es acorde con lo dispuesto en el párrafo sexto del Artículo 28 Constitucional, que dispone que "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las

leyes, participe por sí o con los sectores social y privado". Pues es una actividad consagrada en la constitución como prioritaria y de interés público, por lo tanto es incuestionable la creación del órgano descentralizado.

3.2.1.3. Aprobación en el Pleno

El proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar que fue sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el día 14 de marzo del 2005, contaba con un total de 131 artículos sustantivos y ocho transitorios, repartidos en cinco títulos que, sintéticamente, su contenido es el siguiente:

Título Primero. Disposiciones Generales. Señala el objeto y los sujetos de la Ley.

Título Segundo. De los Órganos y Autoridades en Materia Cañero-Azucarera. Formaliza la constitución del Comité Nacional Sistema Producto de la Agroindustria de la Caña de Azúcar y de la Junta Permanente de Arbitraje del Sistema-Producto Caña de Azúcar, como instancias de coordinación y representación de los agentes de la cadena productiva y para la solución de las diferencias, respectivamente.

Título Tercero. De las Organizaciones de Abastecedores de Caña de Azúcar. Consigna los requisitos para la conformación de las organizaciones nacionales y locales de abastecedores de caña de azúcar y su registro ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del a Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras.

Título Cuarto. De las Relaciones Contractuales. Establece los requisitos y vigencia del contrato uniforme de compraventa y de crédito para la siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar así como

las reglas y mecanismos para la determinación del precio y la forma de pago a los productores.

Título Quinto. De la Innovación, la Diversificación y la Sustentabilidad. Dispone la creación del Sistema de Investigación para el desarrollo Tecnológico de la Caña de Azúcar, establece la obligación de fomentar el máximo aprovechamiento de subproductos, coproductos y derivados de la caña de azúcar, principalmente en materia energética, y el de las prácticas que hagan sustentable la actividad, así como la obligación del estado de apoyar estas medidas.

Por primera vez en la historia de este sector, se plantea como sustentabilidad el equilibrio y aprovechamiento energético con tecnología para fomentar la producción del etanol como carburante, gas natural sintético y la cogeneración de energía eléctrica, lo que constituye el sustento de un verdadero replanteamiento estructural de la agroindustria de la caña de azúcar.

Con base en lo anterior cabe apuntar que el Proyecto de Ley tiene los siguientes objetivos:

- Reforzar la rectoría del Estado en el ramo azucarero, en los términos que las condiciones del mercado y el interés público exigen. Para ello, se propone que el Gobierno Federal instrumente el Programa Nacional Azucarero, que genere las condiciones de viabilidad y sustentabilidad a la agroindustria de la caña de azúcar aún en el largo plazo, como lo propone la iniciativa del Senador de la República.
- Ofrecer certidumbre a los diversos sectores que intervienen en la cadena productiva, mediante su participación en el Comité Nacional del Sistema-Producto Caña de Azúcar;
- Preservar, reforzar y perfeccionar el sistema vigente de resolución de conflictos, mediante la modernización de los órganos conciliadores y arbitrajes existentes;

- Mantener una relación contractual entre abastecedores de caña de azúcar y los ingenios así como establecer un sistema de pago y,
- Democratizar el sistema de representación dentro del sector de los abastecedores de caña de azúcar, a fin de adecuarla a las exigencias de los tiempos y de imprimir mayor solidez a los procesos de producción y de transformación industrial.

Votación

El Dictamen fue Aprobado en lo general con 227 votos en pro, 105 en contra y 3 abstenciones. Mientras que los artículos impugnados, el artículo 14 y el sexto transitorio se votaron en lo particular con las modificaciones aceptadas por 320 votos a favor; 2 en contra y 8 abstenciones. Cabe reconocer que éstas fueron modificaciones de forma, por lo que no fue necesario entablar una discusión a fondo.

3.2.2. Cámara Revisora

Una vez aprobado en la Cámara de Origen, el proyecto de Ley continuó su trámite legislativo bajo el carácter de minuta en el Senado. Recibida por la Cámara de Senadores la minuta de la colegisladora en la sesión del 30 marzo de 2005, la Mesa Directiva del Senado de la República determinó turnarla a las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para dar Seguimiento al Decreto de Expropiación de los Ingenios Azucareros.

3.2.2.1. Discusión en Comisiones

Examinada la Minuta, se recogieron algunas propuestas de adiciones y modificaciones, con el fin de buscar una mayor comprensión y desarrollo de la regulación de ciertos temas desglosados en diversos artículos del proyecto,

con el fin de asegurar una mejor y más efectiva aplicación de las disposiciones legales que beneficien en su conjunto al sector cañero.

Es conveniente mencionar que en algunos casos sólo se trata de aspectos de redacción, en algunos otros la reubicación del Capítulo, y su articulado para darle una mayor congruencia y, en otros, se obedece a la necesidad de adecuar debidamente estas disposiciones a la legislación, sin afectar el espíritu de la Minuta dictaminada por la colegisladora.

Las modificaciones realizadas por las comisiones del Senado son las siguientes:

El fundamento legal se reformó para precisar que la Ley se expide en el marco de los artículos 25 y 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables, suprimiendo el Artículo 73 de la carta magna, que hace referencia a las facultades del Congreso, mismas que pierden injerencia al aprobarse el dictamen, pues se da por concluido el proceso legislativo una vez aprobada la ley.

Se circunscribe al dictamen la necesidad de concordancia y supletoriedad con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Esta adecuación de redacción permite enriquecer su contenido, sin alterar el espíritu de las consideraciones de la colegisladora en el sentido de concederle suma importancia al desarrollo sustentable de la caña de azúcar reafirmando su carácter de interés público.

Con el fin de dirimir inconformidades por parte de los competidores de productos sustitutos del azúcar así como de consumidores industriales, se determinó que el producto azúcar de caña debe quedar sujeto a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Competencia Económica, para que prevalezca la intervención gubernamental en la fijación de los precios máximos de este producto por ser de consumo popular.

Se estableció como un organismo público descentralizado al Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar sustentado en el Artículo

14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales estableciendo, además, su objeto y domicilio legal.

Se reformó la integración de la Junta Directiva del Comité Nacional, adecuando su estructura con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a efecto de concebir la figura de Director General, en sustitución del Presidente, así como del Secretario Técnico que no existen en la estructura de un Organismo Público Descentralizado.

Se consideró que no siempre los acuerdos aprobados por el Comité Nacional podrán ser obligatorios para sus integrantes, ya que en muchas ocasiones tendrán la necesidad de obtener la previa autorización de las entidades u organizaciones que representan. Asimismo, estos acuerdos pueden ser aprobados por mayoría y no por unanimidad, como se concibe en la minuta.

Se recorrió por completo el Capítulo de la Conciliación y el Arbitraje en la Agroindustria de la Caña de Azúcar, adicionándose la posibilidad de controversia azucarera entre Abastecedores de Caña, así como Industriales con los Comités de Producción y Calidad Cañera, con el propósito de propiciar la transparencia en el funcionamiento de dichos Comités.

Para fines meramente procedimentales, se recorrió al final de la ley, todo el artículo relativo a las controversias, impartición de justicia y arbitraje; además de reformas de forma y estilo, pero sin presentar cambio de fondo.

Así mismo, el capítulo relativo a las facultades y obligaciones del Comité de Producción y Calidad Cañera fue reubicado, agregando una fracción relativa a la obligación del Comité de informar pública, clara y puntualmente los gastos que realice con especificación de sus montos, conceptos y distribución.

Fue disposición del Senado que el CICTCAÑA sea un organismo dependiente del Comité Nacional, para aprobar su estructura, programa de mediano plazo, programa operativo anual de investigación y desarrollo; así como su presupuesto.

3.2.2.2. Aprobación en el Pleno

De acuerdo con las modificaciones realizadas, la estructura del proyecto de Ley que fue presentado en la Cámara de Senadores para su aprobación el día 26 de abril del 2005 es la siguiente:

Título Primero, Disposiciones Generales. Establece el marco en que se funda la formulación de la Ley, los Artículos 25 y 28, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la naturaleza de sus disposiciones, su objeto, el marco definitorio, y los sujetos a quienes se destina de la norma.

Título Segundo, De las Autoridades y de los Órganos en Materia de la Agroindustria de la Caña de Azúcar. Se enfoca a precisar las regulaciones de las actividades y atribuciones que corresponde desarrollar a las autoridades y a los órganos involucrados en la aplicación de la Ley, a saber: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, los Comités Regionales para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y los Comités de Producción y Calidad Cañera de cada ingenio, precisando en particular los aspectos relativos a los órganos de Administración del Comité Nacional, su estructura, funcionamiento, facultades y obligaciones.

Integrado con los Capítulos: I De la Secretaría; II Del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar; III De los Comités Regionales para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, y IV de los Comités.

En este Título destaca el carácter de las normas y las tareas concretas que el Estado debe cumplir, privilegiando una efectiva rectoría económica en la materia azucarera, y las líneas de política para formular el Programa Nacional Azucarero, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y su previsión en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Título Tercero, De las Organizaciones de Abastecedores de Caña de Azúcar. Regula las Organizaciones Locales y Nacionales de Abastecedores de Caña de azúcar, los requisitos para su constitución, su objeto y su registro, observando el cumplimiento de la garantía de libre asociación preservada en el Artículo 9º Constitucional, así como las disposiciones para la conformación del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña.

Adicionalmente, para mejorar los sistemas administrativos de control y registro de las figuras asociativas de los Abastecedores de Caña, se propone hacerlo por conducto del Servicio Nacional de Registro Agropecuario dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Se articula por los Capítulos: I Constitución y Objeto de las Organizaciones de Abastecedores; II De las Organizaciones Locales de Abastecedores de Caña; III De las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña; IV Del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña.

El Título Cuarto, De las Relaciones Contractuales. Enfocado a regular las relaciones contractuales aplicables a la siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar, la modalidad del sistema de pago aplicable a la caña de azúcar, regulando las relaciones jurídicas de la agricultura de contrato.

Estructurado con los capítulos: I Del Contrato Uniforme; II Del Sistema de Pago; III De las Características de la Caña como Materia Prima para la Industria Azucarera; IV De las Cañas Contratadas no Industrializadas; V Del Sistema para Determinar el Azúcar Recuperable Base Estándar Uniforme de la Caña Industrializada; y VI de la Normatividad y de la Supervisión del Proceso de Fábrica.

En el Capítulo referente al sistema de pago, se mantiene la participación de la caña con el 57% del precio de referencia. Sin embargo para efectos de los

Coproductos, Subproductos y Derivados de la caña de azúcar y la sacarosa, las participaciones en el valor de esta producción se hará en función de los riegos de inversión que asuma cada uno de los integrantes de la agroindustria.

Cobra especial relevancia la normatividad aplicable al pago por calidad de la caña, individual o por grupo de abastecedores de caña incorporando lo relativo a su normatividad.

El Título Quinto, De la Investigación, la Diversificación y la Sustentabilidad. Establece mecanismos a fin de orientar los proyectos de investigación y desarrollo para otorgar más competitividad y rentabilidad a dicha agroindustria, en materia de agro energía, a efecto de competir con la cadena productiva del maíz proveniente de los Estados Unidos, por lo que es de singular importancia prever disposiciones para enfrentar las condiciones de un mercado abierto en productos de segundas y terceras cadenas productivas y remontar el bajo nivel tecnológico en campo y fábrica, teniendo como propósito, mediante una investigación ordenada, lograr el desarrollo en agro energía, sucroquímica, productos alimenticios derivados de la sacarosa, tales como la sucralosa, olestra y fructooligosacáridos y productos farmacéuticos de alto valor derivados de esta última, siendo los más conocidos los siguientes: sucralfate, polysucrose, esteres especiales, epóxidos, sucrogel y bioplásticos.

Este Título contiene los Capítulos: I De la Investigación y Desarrollo Tecnológico; II Diversificación Productiva y III De la Sustentabilidad.

El Título Sexto, De la Conciliación y el Arbitraje en la Agroindustria de la Caña de azúcar. Regula el procedimiento aplicable a la conciliación y arbitraje de las controversias en la agroindustria de la caña de azúcar, se crea la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar en términos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para conocer y resolver todas aquellas controversias azucareras que surjan con motivo de la aplicación de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El conflicto azucarero, por la calidad de los sujetos, requiere de una regulación legal especializada, más no especial, lo que justifica por sí mismo disposiciones de esta naturaleza para consolidar y actualizar el sistema de conciliación y arbitraje entre los sujetos particulares destinatarios de la Ley propuesta.

Este Título contiene los Capítulos: I De las Controversias; II del Procedimiento Conciliatorio; III Del Arbitraje; IV De la Junta Permanente; V Del Pleno de la Junta Permanente; VI de la Secretaría General de la Junta Permanente; VII Del Ámbito Competencial y del Procedimiento ante la Junta Permanente.

Es conveniente destacar la relevancia que tiene el que se constituya un organismo descentralizado, como el propuesto en esta Ley, para atender institucionalmente el entorno general de la agroindustria de la materia, así como disposiciones que propicien y garanticen la participación de Abastecedores de Caña en la toma de decisiones y la democratización de las organizaciones que los representen.

La presente Ley, en materia de impacto presupuestal, establece que para su operatividad y viabilidad bastará con sujetarse a las actualizaciones anuales del gasto presupuestal que ya se tiene asignado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Sistema-Producto Caña de Azúcar, la reconversión productiva de la caña, así como de las aportaciones presupuestales de los apoyos para gasto que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación asigna a los organismos que han venido operando para atender al sector.

Respecto de la investigación, la diversificación y la sustentabilidad, los recursos serán, por un lado para el Sistema de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar mediante aportaciones tripartitas así como por la incorporación de los programas de este sistema a los convenios internacionales que el Gobierno celebre, además de los convenios que se establezcan en el marco del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable.

Las inversiones estarán en función de las decisiones de la iniciativa privada, sin embargo, la Ley crea las condiciones para que en los temas correspondientes a la obtención de coproductos como el etanol, la energía eléctrica o el gas sintético, la Comisión Intersecretarial escuche los planteamientos y analice los estudios que le permitan tomar decisiones que inserten estos proyectos de la agroindustria de la caña de azúcar dentro de las políticas públicas que en materia de energía resuelva el Gobierno Federal.

Estas inversiones de capital requieren certidumbre jurídica y mecanismos de fomento y apoyo; por ello, los órganos de gobierno y el Sistema de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar deberán orientarse a elaborar los estudios y las propuestas que le permitan al Gobierno Federal, adoptar las decisiones que contribuyan a instrumentar las políticas y los programas necesarios.

Votación

El 27 de abril del 2005, se aprobó en lo general y en lo particular por 59 votos a favor y 30 en contra. Se devolvió a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales. Pues en virtud de haber sufrido reformas, el artículo 72 fracción e), establece el mecanismo a seguir una vez reformado en la Cámara Revisora la minuta enviada por su cámara de Origen

3.2.3. Cámara de Origen

Como se comentó con antelación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 72 fracción e), lo siguiente:

“Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por

la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A.

En atención al mandato constitucional, la ley regresó a su Cámara de Origen para buscar la conciliación de apreciaciones y la congruencia entre los órganos parlamentarios. Bajo el entendido que la revisión a la minuta del Senado, versara únicamente sobre las reformas hechas por la colegisladora.

3.2.3.1. Discusión en Comisiones

Una vez recibida la minuta del senado en virtud del Artículo 72 fracción e), ésta se turnó a la comisión de Agricultura y Ganadería, con la opinión de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Azucarera, de la Cámara de Diputados a efecto de estudiar las reformas y observaciones realizadas a la Ley.

En virtud de que las diversas adiciones y modificaciones realizadas a la minuta, propician un mejor entendimiento y ordenamiento a la Ley que se propone, la Comisión de Agricultura y Ganadería, conjuntamente con la opinión positiva de la Comisión Especial para analizar los problemas de la Agroindustria Azucarera dictaminaron favorablemente y en sus términos, las reformas y adiciones a la Minuta Proyecto de Decreto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, realizadas por la Cámara de Senadores.

3.2.3.2. Aprobación en el Pleno

El día 21 de junio del 2005 se presentó el dictamen elaborado que contiene las reformas aprobadas por el Senado de la República en sus términos, bajo el supuesto de dar celeridad a la promulgación de la Ley en beneficio del sector. Asimismo se aprobó en lo general por 312 votos en pro, 136 votos en contra y 3 abstenciones. Y en lo particular los artículos 5, 34 y 38 en sus términos por 296 votos en pro, 147 votos en contra y 4 abstenciones.

Toda vez que la Ley fue aprobada por ambas Cámaras y en atención al estricto apego constitucional para la formulación de leyes, se le dio turno al Ejecutivo para que publique la ley o, en su caso, realice las reformas pertinentes que den congruencia al sentir del Gobierno Federal.

3.2.4. Acuerdo Político para la Aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Ante la aprobación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar el 21 de junio y ante la amenaza del Ejecutivo Federal por vetar la Ley, como un mecanismo de defensa ante una reforma que se manifestó contravenía el sentido de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, así como las afirmaciones del PAN de que esta ley representa un retroceso para el sector además de que no soluciona la problemática del agro nacional, se buscó la conciliación de intereses en sendas reuniones donde las fuerzas políticas pudieran solucionar el problema de la aprobación de la Ley en un sentido congruente a la pluralidad política.

Así pues, el 9 de agosto de 2005, la Secretaría de Gobernación convocó a los representantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, a fin de coadyuvar en la solución al conflicto de gobernabilidad representado por la SAGARPA y los representantes de las organizaciones cañeras del país. De esta manera, se inició la negociación para publicar la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar en el Diario Oficial de la Federación.

Los representantes del Poder Legislativo asumieron el compromiso de escuchar las observaciones del Poder Ejecutivo y promover las reformas que tuviesen viabilidad, siempre y cuando estuvieran debidamente motivadas y fundamentadas.

El día 11 del mismo mes, los Presidentes de las Comisiones de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación y la

SAGARPA, suscribieron un acuerdo político, en el cual destacan cuatro aspectos fundamentales:

- El Ejecutivo federal se comprometió a publicar en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar a más tardar el 22 de agosto del presente año.
- El Ejecutivo y el Legislativo consensuarían las reformas pertinentes a la Ley, a efecto de contar con un instrumento más eficiente, que brinde mayor certeza jurídica para lograr los beneficios y competitividad del sector.
- El Legislativo se comprometió a impulsar las reformas a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar a más tardar el 20 de septiembre de ese año.
- En caso de que el Legislativo no cumpliera con ese plazo, el Ejecutivo podría proceder de acuerdo a sus facultades constitucionales.

De esta manera, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, el 22 de octubre del 2005, cumpliendo con su compromiso signado en el acuerdo político.

Atendiendo a lo anterior, los Diputados presentaron un dictamen con reformas a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar que son las siguientes:

1. Cambiar la naturaleza jurídica del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar pasando de ser un organismo público descentralizado a un organismo interinstitucional y de carácter consultivo.

El fondo de esta reforma obedece al cambio de naturaleza jurídica, por lo que el nombre del organismo no interfiere en la naturaleza jurídica del mismo, así como tampoco en la libertad de la SAGARPA de establecer, cuando lo considere necesario y conforme a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Comité Sistema-Producto Caña de Azúcar. Con esta reforma,

al dejar de concebirse un organismo descentralizado, se limitan sus funciones y la rectoría del sector con independencia presupuestal.

2. Al cambiar la naturaleza jurídica del organismo, se desprende la necesidad de adecuar el Título Segundo de la ley por lo que respecta a las autoridades y órganos de gobierno en materia de la agroindustria azucarera así como sus funciones, para hacerlos congruentes con la reforma señalada en el numeral anterior.

De esta manera se modifican las atribuciones que tiene la SAGARPA y las atribuciones del nuevo organismo en su carácter de organismo consultivo, así como los órganos de gobierno que lo conforman.

3. Se crea el Comité de Fomento, Promoción y Defensa de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, el cual operará a través de una figura asociativa conforme a la legislación vigente en la materia y llevará a cabo los objetivos señalados en la ley, en términos prácticos, será un organismo de ejecución de programas que le señale la ley y el Comité Nacional, además de darle viabilidad al Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA).

Con el objeto de mantener una estrecha relación, coordinación y funciones que le den operatividad a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, se buscó vincular técnica y administrativamente al CICTCAÑA con el Comité de Fomento, desde el mismo artículo 16 de la ley que crea este Comité de Fomento, de tal suerte que se evita la modificación a diversos artículos del Título Quinto.

VOTACION

Aprobado en lo general y en lo particular por 394 votos en pro, cero en contra y una abstención, en 12 de septiembre del 2005.

En este tercer capítulo se ha empleado el análisis y la descripción de los elementos constitutivos del proceso legislativo en la aprobación de la Ley Cañera, al respecto es posible profundizar sobre la relevancia de una ley que representa mucho más que un sustento legal para un sector productivo tan importante como el azucarero.

En primer lugar se puede asegurar, aunque no es novedad, que el campo mexicano atraviesa por una fuerte crisis derivado de la carencia de medidas del gobierno para apoyar a un sector tan importante en el desarrollo de la economía nacional como el sector primario. El fortalecimiento de la agricultura y la ganadería como prácticas primarias, permite el abasto nacional de productos contemplados en la canasta básica; los cuales, por su importancia, requieren de apoyos económicos y la implantación de acciones de gobierno que aterrizen las leyes y los mecanismos institucionales creados en un ámbito político que no alcanzan una concreción fáctica en el campo.

El marco jurídico, del cual se precisa que es carente su aplicación, debe contemplar una serie de criterios que permitan hacer de la ley un instrumento útil para el campo, con mecanismos sencillos y accesibles a los productores y con reglas claras que permitan a la administración pública el pleno ejercicio del poder en acción. Para implantar reglas de operación y demás mecanismos que precisa una ley, se requiere que ésta sea clara, que determine los actores, su intervención, su organización y las relaciones que los vinculan, pero el gran problema radica en las cuestiones políticas que están en el fondo de un problema como el que se estudia.

El sector cañero que alguna vez fue una estructura propia del Partido Revolucionario Institucional, se encuentra disperso en las tres principales fuerzas políticas del país, lo cual representa claramente las grandes diferencias ideológicas, organizacionales e incluso tecnológicas, sin mencionar las políticas que son inherentes a este tipo de estructuras gremiales.

Históricamente convergen un sinnúmero de factores laborales como los sindicales y los político-corporativistas apegados a un sistema político que ya no es del todo vigente y que, por el contrario, se encuentra en una reestructuración de fondo, donde las pequeñas fuerzas luchan por posicionarse en un mercado nacional e incluso internacional cada vez más competitivo. Así lo refleja el asunto tan conflictivo de los requisitos para constituir organizaciones nacionales y locales de productores cañeros, pues más que una estructura perteneciente a un sector, es un coto de poder para un núcleo social allegado a un partido político.

Se puede precisar que la coherencia y la tranquilidad del sector cañero concluyó con la salida del PRI de los Pinos, pues no es casualidad que la producción cañera estuvo respaldada por el partido en el gobierno y al representar a la mayoría de las organizaciones sindicales, todos gozaban de los mismos beneficios que proveía el decreto cañero como un ejemplo muy preciso de las relaciones corporativistas del PRI. Así pues, con la llegada del PAN y la consecuente abrogación del decreto cañero, estos privilegios que tenía PRI se perdieron y se inició la dispersión de una estructura agroindustrial impulsada por el Gobierno Federal. Actualmente las divergencias políticas no han permitido la construcción de acuerdos que permitan desatorar el problema, ahora se ha llegado a la última instancia y el fallo se encuentra pendiente.

Por otro lado, hay que reconocer los beneficios de la ley en un afán objetivo, pues representa la concreción de una ley en congruencia con un marco legal positivo, es decir, respaldado en un proceso legislativo formal que pretende organizar al sector conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como la ley máxima en torno al campo.

El obstáculo por el que ahora atraviesa la ley cañera, derivado de la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo Federal, no mantiene este compromiso con el campo nacional y es una prueba clara de las grandes dificultades por las que atraviesa el Estado en un afán contrario al equilibrio y la colaboración de poderes. En este mismo orden de ideas, surge la pregunta

sobre la importancia de reformar al Estado, de manera más precisa, sobre las relaciones entre los tres Poderes de la Unión y su vinculación en el proceso legislativo.

Si bien es cierto que la aprobación de la ley cañera estuvo en todo momento apegada a lo establecido en el marco jurídico del proceso legislativo en términos generales, se puede apreciar que confluyen un sinnúmero de fuerzas ficticias que no se pueden apreciar en el seno de las discusiones y que se refieren a las relaciones políticas y los acuerdos que se pueden alcanzar por debajo de la mesa.

En torno a las afirmaciones vertidas a lo largo de esta investigación cabría precisar sobre un cúmulo de elementos que no se aprenden en un salón de clase, ni con la revisión constante de la norma. Existe detrás de todo este entramado institucional una serie de relaciones armónicamente indescifrables.

En este momento es cuando el autor afirma terminantemente que el proceso legislativo es el instrumento legal que permite a las fuerzas políticas discurrir sobre las grandes necesidades del país, pero se puede asegurar que las relaciones políticas y la construcción de acuerdos ligados al cabildeo y la negociación, son la parte fundamental en el quehacer legislativo.

Quedan pendientes respecto al tema del desarrollo sustentable del sector cañero la creación de mecanismos que permitan una mejor participación de la agroindustria cañera con miras a la apertura comercial del TLCAN, mediante un acuerdo que permita de manera fáctica la exportación de azúcar sin que se desplace del mercado interno su consumo y comercialización. La renegociación del capítulo agropecuario es la vía más importante para alcanzar este fin, pues las disposiciones contenidas en dicho apartado subordinan el desarrollo nacional del campo mexicano.

Por otro lado, existen estudios que permiten discurrir sobre nuevas tecnologías energéticas mediante el uso de productos derivados de la caña, como el Etanol en sustitución del Metil Ter-Butil Eter (MTBE) como aditivo

carburante de las gasolinas Así como otros usos que se pueden obtener como subproductos de la caña de azúcar. Sin embargo se requieren recursos destinados a la investigación de nuevas tecnologías que optimicen el aprovechamiento de la caña de azúcar.

CONCLUSIONES

- La rectoría del Estado es fundamental en una actividad tan relevante como el Campo Mexicano, pues es una de sus obligaciones principales y esta necesidad se vuelve imperiosa ante los embates de una práctica comercial que orilla al campo a la renovación o la desaparición.
- La participación de los tres Poderes de la Unión dentro del proceso legislativo, requiere una conceptualización de equilibrio y colaboración, pues sólo de esta manera el Gobierno alcanza su máxima expresión, a través de un gobierno que satisfaga las demandas sociales.
- El Proceso Legislativo es la principal herramienta del quehacer parlamentario para sistematizar las necesidades de una sociedad en constante cambio, absorberlas y convertirlas en ley. Todo esto, con la finalidad de brindar congruencia a las leyes con la realidad política, social y económica que vive el país.
- El ramo azucarero es la agroindustria más antigua del país y una de las más importantes junto con el maíz y el frijol. Ha alcanzado el carácter de actividad de interés público, por el número de personas que se ven involucradas en la misma, así como por los ingresos que genera, que representan cerca del 15 % del PIB agrícola, mismos que le han conferido un estatus de actividad estratégica para el país.
- La importancia del trabajo en comisiones legislativas representa el mayor esfuerzo en la construcción de acuerdos y la consecución de objetivos. Así pues el cabildeo político entre los grupos parlamentarios alcanza su optimización en la conciliación de intereses.
- Es conveniente reconocer la participación de las tres grandes fuerzas políticas que dieron impulso a esta discusión, pues si bien es cierto que cada grupo parlamentario manifestaba sus intereses, la concurrencia y la necesidad de dotar un marco normativo al sector fue la constante.

- La entrada en vigor de la ley cañera aprobada en el 2005, es un esfuerzo mayúsculo en este camino hacia el desarrollo del campo nacional, sin embargo, aún queda mucho por hacer. Se deben buscar reformas a la ley que permitan un máximo aprovechamiento de la producción, para favorecer el consumo y la producción interna y buscar el estatus de exportador que hasta hace unos años se conservaba.
- Para contribuir a la superación de la problemática cañera, es necesario emprender una reestructuración integral del sector, a través de un marco jurídico que brinde certeza a la cadena productiva.
- Actualmente la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar se encuentra en proceso de controversia Constitucional, la Zafra para este año 2006-2007 ha comenzado y aún no se cuenta con las ventajas que ésta pretende para los productores azucareros.
- Es preciso buscar mecanismos que permitan diversificar el aprovechamiento del azúcar, su plusvalía y reinversión, de manera proporcional a los esfuerzos políticos. Por ello se requiere con mayor urgencia aprobación de leyes transversales que incentiven nuevos destinos para la producción cañera, a través de la aprobación de leyes como la Ley de Bioenergéticos que se discute en la comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura y que impulsaría de manera directa a este sector.
- Todo lo anteriormente expuesto permitirá vislumbrar que mediante la configuración del marco jurídico que se requiere y el apoyo por medio de decisiones gubernamentales concretamente aplicadas, permitiría la transformación de la agroindustria cañera, en punta de desarrollo para el campo mexicano.

Fuentes

- **Acosta**, Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2001.
- **Aguilar**, Villanueva, Luis F. "Estado, régimen y Estado político" en Juan E. Vega, *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1983.
- **Algorri**, franco, Luis Javier, *La división del poder político*, Madrid, Aguilar, 2000.
- **Arteaga**, Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 2001.
- **Carpizo**, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1980.
- **CIDAC**, "A la puerta de la ley", *El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994.
- **Cossío**, Díaz, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid. México, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- **De la Cueva**, Mario, *La idea de Estado*, México, UNAM, 1986.
- **Diez**, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires Argentina, Omeba, T III, 1967.
- **Gutiérrez** Aragón, Raquel, et.al. *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 1999.
- **Heller**, Hermann. *Teoría del Estado*, FCE, México, 1998.
- **Herrera Beltrán**, Fidel, *La División de poderes en México Teoría y práctica democrática*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- **Jellinek**, Georges. *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, México 1956.
- **Keefe** W. Yogul, M. *El proceso Legislativo de América*, 16ª ed, Englewood, Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1985.
- **Kelsen**, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995.
- **Labastida** Julio, Del Campo M. Camou. y Lujan Ponce, *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*, Coedición con: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdés, 2000.

- **Locke**, John, *Ensayo sobre el Gobierno civil*, México, Porrúa, col: sepan cuantos 671, 2003.
- **Loewenstein**, Kart. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1965.
- **Lujambio**, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, Serie E: Varios; no. 67, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- **Mateos**, Juan A. “Historia parlamentaria de los Congresos Mexicanos”, *Partido Revolucionario Institucional*, México, Comisión Nacional de Ideología. T 10, 1998.
- **Merino Huerta** M. Coord. *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1992.
- **Molina**, José, *Democracia en América Latina: problemas y retos en la actualidad*, Venezuela, Universidad del Zulia, 2001.
- **Montesquieu**, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2003.
- **Núñez**, Rivero, Cayetano, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997.
- **Ojeda**, Paullada, Pedro, *Democracia y Gobernabilidad*, México, FCE, 2000.
- **Ortiz**, Rocha Armando, *Teoría y realidad de la doctrina de la División de poderes en México*, México, 1973.
- **Pacheco**, Pulido Guillermo, *Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*, México, 2a ed., Porrúa, 2000.
- **Ramos**, Torres Daniel, *Gobierno y oposición democrática*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.
- **Rodríguez Lozano**, Amador. *La Reforma al Poder Legislativo en México*. UNAM–LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2003.
- **Rousseau**, Jean Jaques, *El contrato social*, México, Ercilla, 1988.
- **Salazar**, Luis, *Alternancia y Transición a la democracia México*, México, Cal y Arena, 2001.
- **Sánchez** Viamonte, Carlos, *El Poder constituyente*, Buenos Aires, Arg., Bibliografía Argentina, 1957.

- **Sayeg** Helú, Jorge, *El Constitucionalismo social mexicano*, , México, Editorial Fondo de Cultura Económica,1996.
- **Schmitt**, Carl, *La defensa de la Constitución*, trad. de M. Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos,1983.
- **Serra** Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 1998.
- **Ubiarco** Maldonado, Bruno Juan, *El federalismo en México y los problemas sociales del país México*, México, Porrúa, 2002.
- **Vega**, García, Pedro de, "En torno a la legitimidad constitucional", t. I, México, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, UNAM,1988.
- **Weber**, Max, *El político y el científico*, México, Colofón, 2004.

Hemerografía

- **Acosta** Silvia, A. "Gobernabilidad y democracia". Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la comisión trilateral, en: *Neosis* 13, 2001.
- **Aragón** Reyes, Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 6, núm. 17, marzo-junio de 1986.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, . H. Cámara de Diputados, Boletín #1, Octubre de 2002.
- **Cossío** Díaz, Raigosa Luis, "Régimen político e interpretación constitucional", *Este País*, México, núm. 60, marzo 1996.
- **Crozier** Michell, Huntington Samuel y Wakanuti Joji, "La gobernabilidad de la democracia". Informe del Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral. Cuadernos semestrales. *Perspectiva latinoamericana N°2-3*, 1982.
- **Easton**, David, "A re-assessment of the concept of political support", en *British Journal of Political Science*, N° 5, 1975.
- **Fernández** Ruiz, Jorge, "Boletín mexicano de derecho Comparado: Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado", México, Sección de artículos # 99, UNAM IJ, 2000.
- **Fieldman**, E. "La evolución de la reflexión politológica sobre democratización" en *Instituciones y Desarrollo*. Vol. 8 y 9, 2001, Edición Especial.

- **García** Roca, Javier. “Del principio de la división de poderes”. Segunda época, No. 38-40, enero-diciembre 2000. *Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa*.
- **Guevara** Niebla, Gilberto, “Democracia y educación”, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México. No. 16, IFE, 2000.
- **Lujambio**, Alonso, “Integración de la cámara: la última y nos vamos”, *voz y voto*, noviembre de 1995.
- **Nowak**, Martin A., Robert M. Mag y Karl Sigmund, The Arithmetic’s of Mutual Help, *Scientific American*, June 1995.
- **Rodas** Morales, Hugo, “Critica a la Gobernabilidad: Reforma social del Estado en América Latina” en: *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, México*, Vol. 35. núm. 138, julio-septiembre 2004.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2004.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Delma, México, 2004.
- Ley de Planeación, Delma, México, 2004.
- Ley del Servicios Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Delma, México, 2004.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Delma, México, 2004.
- Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editado por la H. Cámara de Diputados, 2005.

Diccionarios y Enciclopedias

- Asamblea Nacional Constituyente., Francia., en: Enciclopedia Universal Británica 1998.
- Bobbio, Norberto, Diccionario de política.

- Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México, FCE., 2003.
- Enciclopedia de las Ciencias Sociales. T III. Esp., Edimusa, 1997.
- Morlino, Leonardo. “Estabilidad política” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1988.

Mesografía

- <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso>
- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art4.htm>
- <http://www.gaceta.diputados.gob.mx>