

DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR

Honorable Asamblea:

Con fundamento en los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 95 y 99 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a la Comisión de Agricultura y Ganadería de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su análisis, estudio y dictamen correspondiente la resolución emitida por la Cámara de Senadores por el que se desecha la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Esta Comisión Dictaminadora, con fundamento en los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 80, 81, 82, 84, 102, 157, 176, 180 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta este dictamen a partir de la siguiente:

Metodología

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión presenta el siguiente dictamen en cuatro apartados, a saber:

- I. El apartado Antecedentes, de la propuesta en estudio en el que se da constancia del inicio y desarrollo del proceso legislativo.
- II. El apartado correspondiente a Contenido de la Minuta, se sintetiza el alcance de la propuesta de reforma en estudio.
- III. El apartado correspondiente a Consideraciones, se expresan los motivos y fundamentos que sustentan la resolución de esta Comisión Dictaminadora.
- IV. Conclusiones.

I. Antecedentes

En sesión celebrada el 8 de septiembre de 2005 (LIX Legislatura) el diputado Carlos Blackaller Ayala (PRI), a nombre de los diputados Lázaro Arias Martínez (PRI), José Rubén Figueroa Smutny (PRI), Rosalina Mazari Espín (PRI), Marco Antonio Torres Hernández (PRI), Diego Palmero Andrade (PAN) y Antonio Mejía Haro (PRD), presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

El 12 de septiembre de 2005 fue aprobado proyecto de decreto por 394 votos a favor y 1 en contra. Se turnó a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (LIX Legislatura). El 13 de septiembre de 2005 la minuta fue recibida en la Cámara de Senadores (LIX Legislatura).

El 27 de abril de 2010 la colegisladora presentó dictamen por el que se desecha la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, aprobado por 79 votos y 1 en contra. Se turnó a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 7 de septiembre de 2010 la Presidencia de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a esta Comisión de Agricultura y Ganadería para su estudio y dictamen.

II. Contenido de la minuta

La minuta con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar desechada por el Senado, tiene como propósito de cambiar la naturaleza jurídica del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, pasando este de ser un organismo público descentralizado a un organismo interinstitucional de carácter consultivo.

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.

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.

III. Consideraciones

Que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar es un organismo público descentralizado, dependiente de la administración pública federal, cuyo objeto es la coordinación y realización de todas las actividades relacionadas con la agroindustria de la caña de azúcar, como formular los programas de apoyo y financiamiento dirigidos a la agroindustria de la caña de azúcar, así como las reglas de operación de los mismos.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales son organismos descentralizados, las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Que dentro de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, ya se establecen mecanismos que promueven la participación de todos los agentes productivos del sistema producto caña de azúcar, al establecer dentro del artículo 10, el Comité Nacional; para el cumplimiento de su objeto, tendrá las siguientes atribuciones:

II. Generar mecanismos de concertación entre Abastecedores de Caña e Industriales;

IV. Promover alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de los agentes económicos participantes, llevando un registro de acuerdos, convenios y contratos de asociación en participación y coinversiones celebrados entre los Ingenios y sus Abastecedores de Caña;

XVIII. Promover la instalación de los Comités Regionales, apoyados en la multifuncionalidad de las Zonas de Abastecimiento, el desarrollo de los territorios rurales, complementando e integrando las actividades económicas, agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras, para fortalecer el empleo, la inversión y los programas de bienestar social que mejoren los mínimos de bienestar de las familias cañeras y de los pobladores.

Que en la propuesta de reforma, se plantea sustituir la naturaleza jurídica en la constitución del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, pasando éste de un órgano público desconcentrado (OPD) a un órgano de carácter consultivo en el que, se dice, se fortalece la participación de los productores e industriales, dando una reorientación en la toma de decisiones de las actividades previstas en la LDSCA, a efecto de poder

contar con representación legal y facultad para la administración de bienes y recursos cuyo patrimonio incorpora adicionalmente, las aportaciones de los industriales y los abastecedores de caña de azúcar.

Que los sujetos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA) productores, industriales y gobierno, han de impulsar la integración del Comité Nacional y los Comités Regionales del Sistema Producto Caña de Azúcar en los términos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable fortaleciendo la cadena productiva caña-azúcar.

Que en este sentido, para mejorar la organización de la caña, se estableció un compromiso de sustentabilidad y competitividad hacia la actividad cañera, donde los actores nacionales del sector agroindustrial de la caña de azúcar en nuestro país acordaron con el gobierno federal, una nueva estrategia para el desarrollo de la actividad. La voluntad de las partes permitió plasmar en objetivos y acciones, la visión para el futuro que se desea en el sector, los cuales quedan establecidos en el Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar (Pronac) 2007-2012.

Que con el propósito de brindar certidumbre a productores, obreros, industriales y a todos los agentes que integran la cadena productiva, en el (Pronac) quedó establecido el rumbo, las metas, los mecanismos de colaboración y la coordinación interinstitucional, que coadyuven a mejorar la productividad y competitividad, de las actividades de la agroindustria de la caña de azúcar.

Que el Pronac es un esquema especial, que representa al titular del Ejecutivo federal y, atiende las directrices previstas en los artículos 25, 26 y 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y debe ajustarse a las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 y en los programas sectoriales correspondientes ciñéndose a lo prescrito en las demás disposiciones del marco legal aplicable.

Que con el Pronac, el gobierno federal y los agentes de la cadena Caña-Azúcar aceptaron el reto de enfrentar la competencia en el mercado interno de edulcorantes, para aprovechar la oportunidad que ofrece la apertura del mercado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y diversificar su oferta mediante la producción de biocombustibles, sucroquímica y la cogeneración de energía eléctrica.

Que en el Pronac se encuentran definidos los lineamientos para mejorar la expansión, competitividad y rentabilidad del sector a través de los siguientes objetivos:

I. Fortalecer la política comercial: mediante el conocimiento de la demanda real y potencial de edulcorantes en la región, haciendo más eficiente la cadena de distribución, estrechando el contacto con el consumidor, garantizando el consumo interno y dinamizando las exportaciones.

II. Elevar la producción de caña de azúcar: sustentada en un crecimiento continuo de los rendimientos en el campo, mediante agricultura de precisión, fertilización oportuna, aumento en la superficie de riego, desarrollo de nuevas variedades, compactación de superficies y un nuevo equilibrio del campo.

III. Incrementar la producción de azúcar: con base en mayores rendimientos en fábrica, a través de la modernización de los procesos productivos que permitan aumentar la molienda, disminuir pérdidas, aprovechar más productivamente el tiempo y lograr una mayor recuperación de azúcar.

IV. Aumento en la inversión y el empleo: brindar certeza a la actividad productiva, promover los acuerdos, la investigación y transferencia de tecnología, el acceso al financiamiento y el impulso a la diversificación productiva.

Que con las acciones anteriores se promueve la generación de mecanismos de concertación entre abastecedores de caña e industriales así como las estrategias de expansión y vinculación entre los mismos. En el programa se establecen los acuerdos alcanzados por los agentes productivos para agendar una ruta de trabajo inmediata que permita revisar y discutir de manera integral, el sistema de pago de la caña de azúcar, para buscar nuevos criterios

y bases que permitan fomentar la competitividad de toda la cadena adecuando dicho sistema, al nuevo contexto del mercado regional de edulcorantes.

En otro tenor, resulta importante hacer mención de las diferentes acciones tomadas por el Procurador General de la República, que en este sentido se promovió una acción de inconstitucionalidad en la que se solicitó la invalidez de los artículos 5o., 7o., fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 50, 57, 58, 87, 98, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de agosto del mismo año, emitida y promulgada por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, respectivamente; escrito recibido el veintiuno de septiembre de dos mil cinco, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que los artículos 50, segundo párrafo, última parte, 56 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar violan los artículos 14, 17 y 104 de la Constitución federal, toda vez que obligan a que desde el momento en que se celebre un contrato sobre la realización de cualquier actividad relacionada con la siembra, cultivo, cosecha e industrialización de la caña de azúcar, se “pacte” el sometimiento de las diferencias al arbitraje de la Junta Permanente, con lo que se les obliga a renunciar a la jurisdicción de los tribunales federales o locales.

Respecto del arbitraje, como se señala en el sistema jurídico mexicano es el procedimiento que debe entenderse como una forma de dirimir controversias surgidas entre particulares, en el que las partes acuerdan el sometimiento de sus diferencias a juicio de un tercero, con el fin de evitar ventilarlas ante los tribunales judiciales, en este sentido los particulares pueden optar por la vía arbitral o judicial. Entonces, como los preceptos impugnados obligan a someterse a un arbitraje, violan los artículos 14 y 17 de la Constitución federal, que prevén la garantía de los gobernados para la impartición de justicia que debe brindarse por el Estado a través de los tribunales previamente establecidos, con sujeción al marco jurídico vigente y respetando el debido proceso legal y, por otra parte, vulneran el numeral 104 de la Constitución, pues soslayan la competencia que prevén los órganos jurisdiccionales para conocer las controversias que se susciten en cumplimiento de leyes federales.

La creación de un régimen de excepción que otorga un trato diferenciado a los conflictos inherentes a la caña de azúcar, con respecto del resto de la actividad jurisdiccional y con la creación de un régimen legal heterogéneo y disconforme en el marco constitucional que lo rige, causó la declaración de invalidez de los preceptos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Con la declaratoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se dio origen a la siguiente resolución:

“CAÑA DE AZÚCAR. LOS ARTÍCULOS 50, SEGUNDO PÁRRAFO, ÚLTIMA PARTE, 56, 119 Y 125 DE LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE RELATIVA, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14, 17 Y 104 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los citados preceptos legales, al establecer que la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar será competente para resolver las controversias suscitadas con motivo del incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y del contrato que celebren los industriales y los abastecedores de caña, a quienes obligan a pactar expresamente el sometimiento a su jurisdicción, violan los artículos 14, 17 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que hacen nugatoria la voluntad de las partes en los contratos azucareros, pues las obligan a incluir la cláusula arbitral sin tener en cuenta si consienten libremente someterse al procedimiento arbitral ante la mencionada Junta, aunado a que la obligación de pactar expresamente el sometimiento a la jurisdicción de ésta implica necesariamente la obligación de acatar sus resoluciones, lo que hace factible que no puedan impugnarse ante los tribunales federales o locales. No es obstáculo a lo anterior el argumento consistente en que se requiere un conocimiento especial sobre el sector azucarero para impartir justicia en él, ya que esta exigencia es insuficiente para justificar la contravención a las normas constitucionales en cita y hacer nugatorio el derecho de acceso a la justicia.

Acción de inconstitucionalidad 27/2005. Procurador General de la República. 9 de julio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 4/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. “México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.”

Con lo anterior, se tiene un precedente que deja sin efectos las modificaciones al artículo 50 del proyecto de decreto contenida en la minuta, aprobada en la Cámara de Diputados el 12 de septiembre de 2005.

Estas dictaminadoras hacen mención sobre el Comité Nacional de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, instalado, como lo establece la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

El Comité tiene por objeto coordinar la realización de todas las actividades relacionadas con la agroindustria de la caña de azúcar junto con la Sagarpa, sobre la formulación de los programas de apoyo y financiamiento dirigidos a la agroindustria de la caña de azúcar, así como las reglas de operación de los mismos. El Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar es un organismo público descentralizado, dependiente de la administración pública federal, con domicilio en la Ciudad de México.

La Junta Directiva, es la autoridad suprema del Comité Nacional de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y está integrada por:

1. El Titular de la Sagarpa, quien la presidirá.
2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. La Secretaría de Economía.
4. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
5. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
6. Dos representantes de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica.
7. Representantes de las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña.

Además, cuenta con un Director General, nombrado y removido por el Presidente de la República.

Que esta dictaminadora reconoce la importancia al haberse instalado el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, ingenios azucareros y productores de caña, desde la conformación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, publicada el 22 de agosto de 2005.

Que con ello, el Comité Nacional permite evaluar y hacer consideraciones para lograr consensos, así como emitir reglamentos y establecer acuerdos en el marco de la Ley, generando resultados positivos para el sector, de igual forma propone objetivos, viables y constructivos, que aceleran el desarrollo productivo de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar.

La instalación formal del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, representa un avance muy importante para la construcción de una agroindustria de la caña de azúcar fuerte, moderna y competitiva.

Que de acuerdo con la fracción 1 del artículo 17 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, faculta al Director General la representación legal del Comité Nacional y lleva a cabo todos los actos jurídicos y de

dominio necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con los Lineamientos que establezca la Junta Directiva; por esta razón es necesario dejar que transcurra el tiempo considerable para que en su momento pueda ser evaluado conforme a las acciones desempeñadas y de ser necesario adecuar de manera eficaz en beneficio del sector azucarero la Ley que las rige.

IV. Conclusiones

Que la caña de azúcar es un área estratégica y prioritaria dentro de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, por lo que resulta conveniente que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, continúe siendo un organismo público descentralizado, donde se coordinen y realicen las actividades relacionadas con la agroindustria de la caña de azúcar y que para esto haya una obligación legal de participación de todas las dependencias públicas que tengan que ver con el desarrollo de la caña.

Que la adecuación de la estructura y funciones del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, deben plantearse a partir de una evaluación minuciosa y plural de los logros obtenidos y de los objetivos pendientes, considerando el tiempo que tiene en funciones el comité.

Que el Comité Nacional permite evaluar y hacer consideraciones para lograr consensos, así como emitir reglamentos y establecer acuerdos y está obligado a escuchar a todas las partes y a considerar las propuestas de todos los integrantes del sistema producto caña, en el marco de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Que esta Comisión coincide con el Senado de la República en el sentido de desechar la minuta en cuestión.

Por las consideraciones de hecho que motivan el presente dictamen, y para los efectos de la fracción D del artículo 72 constitucional los integrantes de esta Comisión tenemos a bien someter a la consideración de esta H. Soberanía, el siguiente:

Acuerdo

Único. Se desecha la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, devuelta por la Cámara de Senadores el día 7 de septiembre de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de enero de 2011.

La Comisión de Agricultura y Ganadería

Diputados: Cruz López Aguilar (rúbrica), presidente; Manuel Humberto Cota Jiménez (rúbrica), Alfredo Francisco Lugo Oñate (rúbrica), Fermín Montes Cavazos (rúbrica), Luis Félix Rodríguez Sosa (rúbrica), Rolando Zubía Rivera (rúbrica), Sergio Arturo Torres Santos (rúbrica), Dora Evelyn Triguerras Durón (rúbrica), Javier Bernardo Usabiaga Arroyo (rúbrica), José Narro Céspedes (rúbrica), José M. Torres Robledo (rúbrica), secretarios; Óscar García Barrón (rúbrica), Joel González Díaz, Narcedalia Ramírez Pineda (rúbrica), Jorge Rojo García de Alba (rúbrica), Gerardo Sánchez García (rúbrica), Héctor Eduardo Velasco Monroy (rúbrica), Víctor Alejandro Balderas Vaquera, Alberto Esquer Gutiérrez, José Luis Íñiguez Gámez, Fernando Santamaría Prieto, Liev Vladimir Ramos Cárdenas, Enrique Octavio Trejo Azuara (rúbrica), Sergio Ernesto Gutiérrez Villanueva, Ramón Jiménez Fuentes (rúbrica), José María Valencia Barajas (rúbrica), Liborio Vidal Aguilar, Eduardo Zarzosa Sánchez.