

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA de nueve de julio de dos mil siete dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 27/2005 promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2005.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA.

SECRETARIA: GUILLERMINA COUTIÑO MATA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **nueve de julio de dos mil siete.**

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Mediante 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, el Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 56, 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.

SEGUNDO. En la demanda se señalaron como violados los artículos 9, primer párrafo, 14, segundo párrafo, 16, párrafo primero, 17, 28, párrafos segundo y tercero, 31, fracción IV, 104, fracción I y 133 de la Constitución Federal.

Los conceptos de invalidez que adujo la parte promovente, en síntesis, son los siguientes:

1. Los artículos 34 y 38 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, violan el artículo 9 constitucional, pues limitan la libre asociación, al establecer requisitos adicionales a las organizaciones locales para conformarse así mismas, como para constituir organizaciones nacionales.

Las únicas limitantes a dicha garantía individual se encuentran previstas en los artículos 9 y 130 de la Constitución Federal, consistentes en que la asociación tenga fines pacíficos y objeto lícito; que para tomar parte en los asuntos políticos del país sólo pueden reunirse y asociarse los ciudadanos mexicanos; que los ministros de culto no pueden asociarse con fines políticos; que las agrupaciones políticas no pueden tener una denominación que contenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa.

El artículo 34 impugnado que establece que las organizaciones locales obtendrán el registro siempre y cuando menos produzcan cuando menos el 10% del volumen total de la caña de la Zona de Abastecimiento correspondiente, coarta la libertad de asociación, pues las personas que no reúnan dicha premisa no podrán acceder a los apoyos y estímulos que la ley prevé.

Para que una organización local ya constituida pueda conseguir y mantener su registro tiene que reunir dichos porcentajes. La libertad de asociarse implica el derecho de formar una organización o incorporarse a una ya existente, derecho a permanecer en la asociación, estas libertades son vulneradas por el precepto impugnado, pues por una parte limita que los productores cañeros puedan unirse para formar una organización local y, por otra, seguir permaneciendo en ella, lo que se traduce en que sea nugatorio su derecho de asociación.

El artículo 38 impugnado al señalar que las organizaciones nacionales de abastecedores de caña, que no demuestren que sus organizaciones locales están constituidas conforme al numeral 34 y que además cuentan inicialmente con el 5% de la producción nacional de caña y tienen presencia al menos en cuatro Estados productores de caña de azúcar, con el porcentaje de membresía y de producción nacional durante los ciclos azucareros 2005 a 2010, limita el derecho de asociarse a las organizaciones locales, ya que acota la posibilidad de agruparse nacionalmente.

Por otra parte, los preceptos impugnados violan la libertad de asociación prevista en el numeral 9 de la Constitución, al obligar a los abastecedores de caña a asociarse, toda vez que de no hacerlo se encontrarían completamente al margen del mercado de caña de azúcar y de la protección de sus derechos e intereses, ya que solamente las organizaciones cañeras que se encuentren representadas en los Comités de Producción y Calidad Cañera de cada ingenio, en el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y en la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, son las que se verán protegidas.

2. Los artículos 50, segundo párrafo, última parte, 56, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Rural 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.

Al respecto del arbitraje, el Procurador señala que en el sistema jurídico mexicano el procedimiento arbitral debe entenderse como una forma de dirimir controversias surgidas entre particulares, en el que las partes acuerdan que someterán 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 constitucionales prevén como garantía de los gobernados 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 prevé para los órganos jurisdiccionales para conocer de las controversias que se susciten en cumplimiento de leyes federales.

Se concluye que se crea 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 se crea un régimen legal heterogéneo y disconforme con el marco constitucional que lo rige, por lo que debe declararse la invalidez de los preceptos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, impugnados.

3. Los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, violan el artículo 28, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal, pues otorgan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la facultad de proponer a la Secretaría de Economía las bases para la fijación de precios máximos en la materia, dentro de las que se encuentra el azúcar de caña.

El artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece que las leyes fijaran las bases conforme a las cuales deban señalarse los precios máximos; lo que significa que tal atribución corresponde al Congreso de la Unión, la cual sólo implica el establecer las mencionadas bases, no así fijar los precios directamente, ya que de hacerlo viola el principio constitucional de libre concurrencia y competencia.

Los preceptos impugnados violan el principio constitucional de libre concurrencia y competencia, ya que establecen el precio de la caña de azúcar, cuando el Congreso de la Unión sólo puede fijar las bases conforme a las cuales podrán determinarse precios máximos. Lo anterior, porque una vez establecido el precio de referencia del azúcar, el Ejecutivo Federal se encuentra impedido para determinar el precio de la caña de azúcar, pues éste queda determinado automáticamente por disposición de la Ley.

La ley establece una fórmula para determinar el precio del azúcar base estándar, misma que servirá de referencia para fijar al precio de la caña de azúcar, por lo que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar queda limitado simplemente a la aplicación de dicha fórmula y su cálculo aritmético.

Es contrario al principio de libre concurrencia y competencia, el que se fije un precio conforme al que se podrá vender y comprar la caña de azúcar, mismo que no podrá ser inferior ni superior al 57% del precio de referencia, calculado por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar de conformidad con los preceptos impugnados.

Al respecto, se aclara que los numerales impugnados no fijan las bases para determinar un precio máximo, como se prevé en el artículo 28 de la Constitución, sino que en contra del principio de libre concurrencia y competencia, se determina el precio de la caña de azúcar en sí mismo, a razón del 57% del precio de referencia del azúcar base estándar y, además, impone dicho precio para todo el ciclo agrícola.

El Legislativo invade las atribuciones del Ejecutivo Federal ya que a éste le corresponde determinar el precio máximo de los bienes y servicios, calculándolo de conformidad con las bases en que aquél haya determinado en la ley.

4. El artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, viola los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución.

El precepto impugnado al establecer la aportación de cuotas tripartitas para la viabilidad del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA), impone una obligación pecuniaria a los industriales y las organizaciones de productores que no se identifica con los conceptos de contribuciones, que se contienen en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

Además de que resulta inconstitucional que a través de lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional, como prevé el artículo 98 impugnado, se pretenda imponer una carga económica a los particulares, sobre todo si se considera que en la norma combatida no se establece los elementos esenciales de la contribución (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago), lo que genera incertidumbre a los destinatarios de la norma.

Por ello es que al Comité Nacional se le están otorgando facultades de autoridad fiscal, sin que lo sea, además de que para la fijación del monto de las aportaciones tripartitas se otorga un amplio margen de discrecionalidad, pues las mismas serían establecidas *“en los términos, lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional”*.

La única excepción al principio de legalidad, prevista en el artículo 131 constitucional, no se actualiza en este caso.

Por otra parte, el requisito de fundamentación se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución le establece, sin embargo, en este caso el Congreso de la Unión al imponer el pago de aportaciones (no precisadas) a los productores, a los industriales y al Gobierno Federal, no actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere en el artículo 31, fracción IV.

5. El artículo 87 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar viola el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución, toda vez que prevé cuando por casos fortuitos o de fuerza mayor se queden cañas contratadas y programadas sin industrializar en la zafra de que se trate, en beneficio de los abastecedores de caña afectados, el ingenio y la totalidad de los abastecedores que si hayan entregado caña en esa zafra, absorberán el 66% (sesenta y seis por ciento) del valor de esas cañas, deduciendo el promedio de los costos totales de cosecha y demás deducibles que le correspondan.

Con tal prevención el mencionado precepto impugnado afecta el patrimonio del ingenio y de la totalidad de los abastecedores que hayan entregado caña durante la zafra de que se trate, sin que sean parte del compromiso contractual pactado por el abastecedor que sufrió la pérdida por causa fortuita o fuerza mayor, ni mucho menos hayan expresado su consentimiento para sufrir esa disminución en su patrimonio mediante un acuerdo de voluntades o bien haya una resolución judicial que justifique tal afectación.

Esto es, se afecta en su patrimonio al ingenio y a los demás abastecedores que si hayan entregado la caña, sin que previamente hayan consentido la afectación de su patrimonio para responder de los daños sufridos por el abastecedor cuyas cañas contratadas y programadas se quedaron sin industrializar, por caso fortuito o de fuerza mayor, lo que viola su garantía de audiencia.

6. Los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 56, 57, 58, 87, 98, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar violan el artículo 133 de la Constitución, ya que no respetan los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, toda vez que contradicen los artículos 9, primer párrafo, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, 28, párrafos segundo y tercero, 31, fracción IV, 104, fracción I, de la propia Constitución Federal.

TERCERO. Mediante proveído de veintiséis de septiembre de dos mil cinco, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 27/2005, y, por razón de turno, designó al Ministro Juan N. Silva Meza, para que actuara como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

CUARTO. Por auto de la misma fecha, el Ministro Instructor admitió la demanda relativa y ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, que emitieron las normas impugnadas, y al Poder Ejecutivo Federal que las promulgó, para que rindieran su informe.

QUINTO. El veinte de octubre de dos mil cinco, Juan de Dios Castro Lozano, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal rindió el informe, en el que manifestó que ***“... el Titular del Ejecutivo se adhiere a lo planteado por el Abogado de la Nación en su demanda, haciendo suyos y solicitando respetuosamente que se tengan por reproducidos los razonamientos vertidos en ella”***.

En proveído de veintiuno del mismo mes y año, el Ministro Instructor le reconoció a Juan de Dios Castro Lozano la personalidad con que se ostentó y por rendido el informe del Presidente de la República.

SEXTO. El mismo veinte de octubre de dos mil cinco, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en representación de ésta rindió el informe que le fue solicitado, en el que con el propósito de justificar la constitucionalidad de las normas impugnadas, manifestó lo siguiente:

1. Que la expedición de las normas impugnadas cumplió con el procedimiento previsto constitucionalmente para tal efecto, toda vez que el órgano legislativo discutió, aprobó y expidió las normas generales impugnadas.

Al respecto, explica que tres diputados presentaron iniciativas de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar y otra diputada presentó la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, relativa al Programa Especial Azucarero, las cuatro iniciativas se turnaron a la Comisión de Agricultura y Ganadería para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual fue sometido al Pleno de la Cámara de Diputados, el quince de marzo de dos mil cinco, en el que se establecieron distintos objetivos; y el diecisiete del mismo mes y año fue aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, pasando al Senado, el que en principio no aprobó el mencionado proyecto (no se obtuvo mayoría calificada), por lo que ordenó returnarlo a la Comisión de Agricultura y Ganadería, la que se ocupó de las observaciones realizadas por el Senado en dictamen de veintiuno de junio de dos mil cinco, sometiéndose nuevamente a votación siendo aprobado en lo general y en lo particular el mencionado proyecto de Ley, ordenándose pasar al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

2. Las normas generales impugnadas no violan los artículos 9, primer párrafo, 14, segundo párrafo, 16 párrafo primero, 17, 28, párrafos segundo y tercero, 31, fracción IV, 104, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, por las siguientes razones:

a) Artículo 9 Constitucional. Libertad de Asociación. Los artículos 34 y 38 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no violan la libertad de asociación prevista en el artículo 9 de la Constitución, toda vez que este derecho no es ilimitado, pues la misma Norma Fundamental establece la posibilidad de que el legislador le imponga restricciones, cuando prevé que el objeto de toda asociación debe ser lícito, ya que permite que a través de las leyes se reglamente y se regule el ejercicio de dicha garantía constitucional.

Se agrega, que otras limitantes al derecho de asociación se encuentran en el requisito de la que la asociación sea pacífica, en materia política y tratándose de suspensión de garantías.

Sobre este tema se concluye que de acuerdo a una interpretación literal, sistemática, histórica y genético teleológica del artículo 9 constitucional, el legislador ordinario válidamente puede normar el derecho de asociación, con el objeto de que las personas morales que surgen del ejercicio de ese derecho, no impidan que los fines del Estado se cumplan o causen conflictos dentro de la sociedad, pudiendo establecer determinadas condiciones o requisitos que deben cubrir aquellos que quieran formar parte de ellas, lo que no se traduce en que a los gobernados se les impida ejercer su derecho público subjetivo, sino, por el contrario, que se les reconozca y se les respete, y que el mismo Estado encuentre el límite de su actuación en dichas normas.

En consecuencia, los artículos 34 y 38 del ordenamiento impugnado, se ajusta a lo dispuesto por el artículo 9 constitucional, pues no impiden el ejercicio del derecho de asociación sino, por el contrario, da una mayor apertura para que los abastecedores de caña de azúcar constituyan asociaciones que representen mejor sus intereses, la filiación de los abastecedores de caña a sus organizaciones será resultado de una decisión voluntaria tomada a partir de lo que más convenga a sus intereses, mejorará la competencia y la calidad de los servicios prestados a sus afiliados, se democratizará la representación social.

b) Artículos 14, 17 y 104 de la Constitución Federal. Los numerales 56, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no violan los mencionados preceptos constitucionales.

En relación con la garantía de audiencia, el legislador cumple con su obligación frente a los particulares al establecer en las leyes procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en los que resulten afectados sus derechos y que tal obligación se circunscribe únicamente a señalar el procedimiento aludido, sin tener que regularlo con las características de un procedimiento judicial.

Por tanto, los artículos 50, segundo párrafo y última parte, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no violan el artículo 14 constitucional, pues el legislador estableció un procedimiento conciliatorio ante comités y ante una Junta Permanente, en donde estableció la forma y requisitos para integrar los comités y dicha junta, así como sus facultades, se consagraron claramente las dos formalidades procesales esenciales, la de defensa u oposición a actos privativos que pudieran suscitarse así como la probatoria.

En consecuencia, resultan infundados los argumentos en que se sostiene que las normas generales impugnadas violan los **artículos 17 y 104, fracción I, de la Constitución Federal**, toda vez que los hace derivar de una supuesta transgresión a la garantía de audiencia, la cual no existe.

b.1) Artículo 17 de la Constitución. Se respeta el derecho público subjetivo de **tutela jurisdiccional**, previsto en este numeral constitucional, pues claramente el ordenamiento impugnado establece los plazos, términos y órganos ante los cuales se puede acceder de manera expedita a plantear una pretensión o defenderse de ella con el fin de que a través de procedimientos conciliatorios y arbitrales, puedan ofrecer pruebas y rendir alegatos para que se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute la decisión.

b.2) Artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal. No es transgredido por las normas generales impugnadas, toda vez que la obligación del legislador es establecer un procedimiento en que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos, sin que dicho procedimiento tenga necesariamente los caracteres de un procedimiento judicial, pues válidamente puede satisfacerse la obligación del legislador al establecer un procedimiento ante autoridades administrativas, en el cual se dé al particular la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que rindiendo pruebas y formulando alegatos, aun que no tenga la misma formalidad de un procedimiento judicial.

Por lo tanto, es infundado el argumento de la parte actora en el sentido de que corresponde a los Tribunales Federales resolver todas las controversias que se susciten en aplicación de leyes federales, como lo es la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Además, por lo que respecta a los contratos de condiciones particulares y de asociación el Participación y Coinversiones, al no estar plenamente establecido que las partes deben sujetarse plenamente a la jurisdicción de la Junta Permanente, pueden válidamente elegir libremente si acuden al procedimiento arbitral o conciliatorio o si, en su caso, acuden ante los tribunales judiciales.

Al respecto, se agrega que en la Ley impugnada se establecieron tres tipos de contrato, respetándose en todos los casos la garantía de audiencia. Para solucionar los conflictos derivados de los **contratos uniformes** (de compraventa y de siembra, cultivo cosecha entrega y recepción de caña de azúcar, lo celebran los industriales con los abastecedores de caña de azúcar); expresamente se dispone que las partes deben recurrir a los procedimientos conciliatorio y arbitral que se prevé; por lo que respecta a los **contratos de condiciones particulares** (de compraventa de siembra, cultivo, cosecha y entrega y recepción de caña de azúcar, lo celebran de manera voluntaria e individual los abastecedores de caña con algún ingenio, que puede estipular condiciones diferentes a las del contrato uniforme) y **de asociación en participación y coinversiones** (lo celebran entre los Ingenios y los abastecedores de caña con el propósito de aumentar la inversión, productividad, eficiencia y diversificación del campo cañero, con el único requisito que estén registrados ante la Junta Permanente), al no estar establecido que deben acudir al mencionado procedimiento conciliatorio y arbitral, las partes pueden pactar en estos contratos el sujetarse a la jurisdicción de la Junta Permanente o bien, acudir a los tribunales judiciales.

c) Los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no conculcan lo dispuesto por el artículo 28, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal.

El artículo 5 de la Ley impugnada no viola lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, toda vez que fija las bases para que se determine el precio máximo del azúcar, en caso de que el Ejecutivo Federal lo considere necesario, en términos del artículo 7 de la Ley Federal de Competencia, por existir riesgos de desabasto o de que se especule con los precios en perjuicio de los consumidores.

Por otra parte, la Ley impugnada prevé las atribuciones del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, específicamente en el artículo 10, fracción IX, establece la atribución de elaborar balances azucareros y de edulcorantes totales por país, para homologar las políticas públicas de los socios comerciales de nuestro país, en relación con costos, precios, subsidios, índices de productividad, fondos compensatorios, estímulos fiscales, tasas de interés, políticas crediticias y comerciales, precios administrados, y de mercados, que entre otros se consideren para el establecimiento de criterios orientados a establecer las bases para la fijación de precios máximos de caña de azúcar en el mercado nacional.

En el mismo sentido, el artículo 7 de la Ley impugnada reitera que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación propondrá a la Secretaría de Economía las bases para que fije precios máximos en la materia, para evitar el desabasto y garantizar la protección del interés social, lo que en lugar de contravenir, cumple con lo dispuesto por el artículo 28 constitucional.

Se agrega, que las atribuciones del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no invaden las facultades del Ejecutivo Federal, ya que aquéllas comprenden el registro y control estadístico que permita a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación hacer propuestas para el cálculo del precio de referencia, lo que en los últimos catorce años a realizado un Comité de Agroindustria, que tiene carácter consultivo y es presidido por el titular de la mencionada Secretaría, con la concurrencia de organizaciones de los industriales azucareros y de los abastecedores de caña, de ahí que sea positivo que esta práctica se incorpore a la ley que establece la obligación de la citada Secretaría de llevar dicho control y hacer recomendaciones a la Secretaría de Economía, para que determine apruebe y publique el precio de referencia del azúcar, que servirá de base para el pago de la caña de azúcar durante la zafra determinada. Las atribuciones del Comité Nacional dan certidumbre y confianza a las negociaciones de los actores de la agroindustria.

Por último, se agrega que los actos que tienen su origen en los preceptos impugnados no se ubican dentro de las prohibiciones que establece el artículo 28 constitucional, así como los numerales 8, 9 y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, pues las actividades del Comité Nacional no dañan la agroindustria azucarera, ni impiden la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento y comercialización de la materia prima, ni mucho menos fijan un precio, sino por el contrario, se está fortaleciendo dicha industria al otorgar confiabilidad, certeza económica y jurídica a los actores de este ramo, como a los consumidores finales.

d) El artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, no viola lo dispuesto por los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Deben desestimarse los argumentos en que la parte accionante pretende que se declare la invalidez del artículo 98 de la Ley impugnada, derivando su inconstitucionalidad de que las aportaciones que prevé no corresponden a la contribuciones que establece el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, cuando la confrontación de las normas impugnadas debe ser con los preceptos constitucionales que aquélla estima vulnerados.

El fondo y las aportaciones que se prevén en el precepto cuestionado, no son contribuciones, sino que se trata del producto del ejercicio de la facultad que el artículo 73, fracción XXX, en relación con los numerales 25 y 27, fracción XX, de la Constitución, otorgan al Congreso de la Unión para promover un desarrollo sustentable de la caña de azúcar con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina cañera el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, estableciendo así la legislación reglamentaria que planea y organiza la producción de caña de azúcar, su industrialización y comercialización garantizando un desarrollo nacional integral que fortalece la soberanía de la Nación.

Al respecto, se aclara que de una interpretación armónica y sistemática del ordenamiento impugnado, se desprende que las aportaciones previstas en el artículo 98, no son contribuciones, sino que están destinadas para fomentar la investigación científica y tecnológica de la Caña de Azúcar para otorgarle más competitividad y rentabilidad a la agroindustria, fomentando el crecimiento económico, el empleo, la más justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los cañeros, según lo previsto por los artículo 25 y 27, fracción XX, constitucionales.

En los artículos 97 al 103, se crea el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA), el cual depende de un organismo público descentralizado (el Comité Nacional) y cuyo propósito es orientar los proyectos de investigación y desarrollo para otorgarle más competitividad y rentabilidad a la agroindustria de la caña de azúcar, de ahí que sus aportaciones aun en el caso de que se quisieran ubicar en lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, se trataría de un producto, es decir, no se trata del tipo de contribuciones que deban cumplir con lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Igualmente, es infundada la afirmación de los accionantes en el sentido de que el Comité Nacional, es una autoridad fiscal, ya que se trata de un organismo público descentralizado con atribuciones determinadas en el numeral 10 del ordenamiento impugnado, las que no consisten en la recaudación de impuestos, controlar a los causantes o imponer sanciones en términos del Código Fiscal de la Federación.

Tampoco se viola el **artículo 16 constitucional**, toda vez que contrariamente a lo señalado por los promoventes, el Congreso de la Unión no se salió de los límites del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues éste no establece las facultades del legislador para imponer contribuciones, ya que lo que prevé es la obligación de los mexicanos para contribuir al gasto público.

Además, la norma impugnada fue expedida en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, 72, 73, fracción XXC, en relación con los artículos 25 y 27, fracción XX, de la Constitución Federal, por lo que es infundado que aquélla no este debidamente fundada.

e) El artículo 87 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no viola el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Al respecto de la violación a la garantía de audiencia que aducen los promoventes, se señala que no puede hacerse un análisis aislado del artículo 87, sino un análisis armónico y sistemático con las demás normas que integran el ordenamiento cuestionado, de las que se advierte que no existe tal vicio de inconstitucionalidad ya que claramente se consagran los procedimientos y órganos ante los que debe acudirse a dirimir conflictos derivados de la aplicación de la ley.

También se señala que deben desestimarse los argumentos en que la parte actora sostiene que con la norma general impugnada se afecta el patrimonio del ingenio y de la totalidad de los abastecedores de caña, toda vez que este es un medio de control de la constitucionalidad y los argumentos deben encaminarse a demostrar la contradicción entre la norma general impugnada y la Norma Suprema.

Se agrega, que la intención del legislador no es afectar la esfera patrimonial de los particulares sino ofrecer certidumbre jurídica al mantener una relación contractual entre los abastecedores de caña y reforzar la rectoría económica del Estado.

f) Las normas impugnadas no violan el artículo 133 de la Constitución Federal.

La Cámara de Diputados en respeto del principio de supremacía constitucional, en coordinación con la de Senadores y con fundamento en los artículos 25, 27, 71, 72, 73, fracción XXX, de la Constitución Federal expidieron la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con el objeto atender las necesidades de los sectores de la agroindustria de la caña de azúcar, normando las actividades asociadas a la agricultura y a la integración sustentable desde los procesos de siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización y la comercialización, así como todos sus productos, subproductos y demás derivados, atendiendo de esta forma las demandas sociales de los abastecedores de la caña de azúcar, impulsando su organización a nivel local y nacional para la mejor representación y defensa de sus intereses.

SEPTIMO.- El veintiuno de octubre de dos mil cinco, el Ministro Instructor tuvo al Presidente de la Cámara de Diputados rindiendo el informe respectivo y desahogando el requerimiento hecho en proveído de veintiséis de septiembre del mismo año, al remitir copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada.

OCTAVO.- El veinte de octubre de dos mil cinco, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, en representación de ésta rindió el informe que le fue solicitado, en el que con el propósito de justificar la constitucionalidad de las normas impugnadas, manifestó lo siguiente:

1. Los artículos 34 y 38 de la Ley de Desarrollo Sustentable de Caña de Azúcar violan el artículo 9o. constitucional, que consagra la libertad de asociación, por crear las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña.

Lo anterior, además de cumplir con lo dispuesto por el precepto constitucional en cita, la Ley impugnada construye tales asociaciones estableciendo condiciones que garanticen la representatividad de los productores de caña y asegurar que la operación de las instancias en que participan tengan un desempeño óptimo de sus funciones, por lo que las Organizaciones son el elemento básico para participar dentro de las demás instancias.

Así, el hecho de que se incluyan en la Ley impugnada requisitos para la organización y funcionamiento de las Organizaciones Abastecedoras de Caña, no coarta la libertad de asociación ni limita a los productores de caña, ya que sólo impone los requisitos necesarios para salvaguardar los intereses de cada una de las actividades de la agroindustria de la caña de azúcar debido a su carácter de interés público.

Se puede concluir entonces, que el Procurador General de la República realizó un estudio incompleto del artículo 9o. constitucional, pues los artículos que impugna solamente imponen requisitos para el funcionamiento de las Organizaciones sin coartar el derecho a la libre asociación, ya que según la interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a tal precepto constitucional, ha aceptado que sean las leyes especializadas en la materia las que establezcan los requisitos mínimos para la consecución de los fines buscados por tales ordenamientos.

2. Los artículos 50, 56, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, al crear el sistema de conciliación y arbitraje en la agroindustria de la caña de azúcar y regular el procedimiento aplicable a las controversias suscitadas en esta industria, no son violatorios de los artículos 13, 14 y 17 constitucionales pues, contrario a lo señalado por el Procurador General de la República, no se está creando un tribunal especial o un régimen de excepción sino que se está creando un procedimiento conciliatorio y de arbitraje para la resolución de conflictos azucareros con el fin de generar las condiciones de armonía y entendimiento entre los agentes de la agroindustria en sus relaciones productivas, comerciales y operativas, fortaleciendo de esta forma la seguridad y certeza jurídicas.

En efecto, el sistema de solución de conflictos de la agroindustria de la caña de azúcar creado por el Congreso de la Unión, no puede considerarse como un sistema de excepción para dirimir conflictos como si se tratase de un tribunal especial, ya que el procedimiento arbitral aludido tiene fundamento constitucional y además está contemplado dentro de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, por lo que el procedimiento tiene carácter permanente, consecuentemente, no se vulnera lo establecido en los artículos 14 y 17 constitucionales.

Por otro lado, contrario a lo señalado por el demandante en el sentido de que en la Ley se contempla el arbitraje como la única solución de los conflictos azucareros que surjan, los artículos 50, 56, 119 y 125 de la Ley impugnada, no obligan a los particulares a renunciar a la jurisdicción de los tribunales federales o locales, sino que se les da la oportunidad de decidir cuál es la jurisdicción que conviene a sus intereses, respetando la competencia de la autoridad que así se considere.

El sistema de solución de conflictos de la agroindustria de la caña de azúcar en procedimiento conciliatorio o arbitral, no es de nueva creación, pues el veintiséis de junio de mil novecientos cuarenta y seis, se publicó el Decreto que crea la Comisión Nacional de Arbitraje, institución que tenía encomendada la solución de controversias entre los cultivadores de caña y los ingenios azucareros.

Finalmente, se considera necesario que al analizar los artículos impugnados, se haga una interpretación de toda la Ley de manera armónica y sistemática, pues de esta forma se podrá entender el motivo por el que el legislador incluyó un procedimiento arbitral para solucionar los conflictos suscitados en esta industria.

3. Los artículos 5o., 7o., fracción VII, 10, fracción XI, 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, al fijar las bases para establecer los precios máximos del azúcar y los precios de referencia del azúcar para calcular precios de la tonelada de la caña de azúcar, no atentan contra la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal ni contra el principio de libre concurrencia y competencia, por lo que no se vulnera lo dispuesto por el artículo 28, párrafo segundo y tercero constitucionales, pues permite la libre competencia

De un estudio histórico realizado sobre la fijación del precio del azúcar se puede observar que el sistema de pago y la forma de fijar el precio de la caña ha evolucionado hasta llegar a considerarse no sólo el peso de la caña, sino también la calidad de la misma, tomando como base tanto la sacarosa como el comportamiento de los precios del azúcar en el mercado, involucrando factores de eficiencia y productividad.

Por otro lado, es necesario señalar que el mercado de la caña de azúcar en México es monopsónico, es decir, es un mercado en el que existen muchos vendedores y un solo comprador, el cual sería el ingenio, que es la planta industrial que procesa la caña, por lo que es necesario que los aspectos de calidad del producto, la planeación, organización y ejecución de los procesos de siembra y cosecha se lleven a cabo por un Comité de Producción y Calidad Cañera, el cual conforma el vínculo entre industriales y abastecedores para asegurar el proceso completo de cultivo, siembra, cosecha e industrialización de la caña de azúcar, reduciendo de esta manera, el conflicto local entre los dos gremios del mercado azucarero, es decir, entre los abastecedores de caña y los industriales.

Así, el sistema para determinar la calidad de la caña –y finalmente su precio- representa un mecanismo que estimula la inversión para mejorar la eficiencia y productividad en cada ingenio.

Dada la naturaleza del mercado de la caña de azúcar, es necesario atender al artículo 2o. de la Ley Federal de Competencia Económica y que conforme a éste se analice la Ley impugnada, en relación con su contribución a la competitividad y asignación de recursos que en su conjunto contribuyen a la eficiencia económica en el contexto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y en el entorno mundial de la caña de azúcar, por lo que, en la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, no se establecen precios máximos ni mínimos sino que se pretende transitar de un sistema de pago que mide la calidad de la caña en forma uniforme a un sistema de pago individual.

El artículo 7o., fracción VII de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, otorga a la Secretaría de Agricultura, en términos del artículo 28 constitucional, la atribución de proponer a la Secretaría de Economía que en términos de sus facultades y atribuciones establezca y publique los precios máximos en la materia en términos del artículo 7 de la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que de ninguna manera puede considerarse que se está determinando un precio máximo del azúcar ya que lo que se prevé son las bases para ello.

Por su parte, el artículo 5o. impugnado se refiere a la fijación de precios máximos al azúcar cuando haya riesgos de desabasto o se especule con los precios en perjuicio de los consumidores, para lo cual la Ley en el artículo 10, fracción IX, le concede al Comité Nacional de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, la atribución de elaborar balances azucareros y de edulcorantes por país, para homologar las políticas públicas de los socios comerciales de nuestro país, en relación con costos, precios, subsidios, índices de

productividad, fondos compensatorios, estímulos fiscales, tasas de interés, políticas crediticias y comerciales, precios administrados y de mercados, que entre otros se consideren para el establecimiento de las bases orientadas a la fijación de criterios de precios máximos al azúcar de caña en el mercado nacional.

De ésta forma se vincula al Comité Nacional de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con la atribución antes mencionada concedida a la Secretaría en el artículo 7, fracción VII.

Consecuentemente, la Ley no determina precios máximos del azúcar de caña, sino el Legislativo estableció las bases y considera algunos criterios para la que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación, los ponga a consideración de la Secretaría de Economía, facultada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para determinar precios máximos. Por lo que, de esta forma, esta facultad queda reservada exclusivamente para el Ejecutivo Federal, limitándose el Legislativo, con base en sus facultades, a establecer las bases en una Ley específica como lo es la ahora impugnada.

Además, la impugnación de inconstitucionalidad de los preceptos antes señalados, sólo es posible si en materia de fijación de precios máximos el Ejecutivo Federal pretendiera seguir ejerciendo una facultad absolutamente discrecional, atribución que no fue reconocida por el Constituyente, ya que le encomienda al Legislador, de manera exclusiva, determinar cuáles bienes podrán sujetarse a precios máximos, sin sujetarlo a criterios específicos para el ejercicio de esta facultad.

Por otro lado, la atribución concedida al Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en el artículo 10, fracción XI de la Ley impugnada, tampoco invade las facultades del Ejecutivo Federal, pues únicamente comprende al registro y control estadístico que permita proporcionar por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación, la propuesta correspondiente a un cálculo del precio de referencia, aspecto que históricamente en se ha venido llevando a cabo por un Comité de la Agroindustria que tiene carácter consultivo y que es presidido por la Secretaría recién mencionada.

Contrario a lo señalado por el Procurador General de la República, para realizar el cálculo de referencia del azúcar, el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar debe atender a lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley impugnada, en los cuales se establecen las bases y las reglas con que se deberá fijar el precio de la caña, facultad que, en los términos del artículo 28 constitucional, párrafo tercero, es asignada al Congreso de la Unión.

Por otro lado, los artículos antes mencionados tampoco violan el principio de libre concurrencia y competencia consagrado en el artículo 28, párrafo segundo constitucional, por establecer el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña, no se establece el precio de la misma, sino que constituye un referente y su fijación por parte de la autoridad no es contraria a tal principio.

Asimismo, tampoco es cierto, como se señala, que el Ejecutivo Federal se encuentre impedido para determinar el precio de la caña de azúcar, en atención a que éste queda determinado automáticamente por disposición de Ley, coartando las facultades que le dan la Constitución y la Ley Federal de Competencia Económica, ya que queda limitado a la aplicación de la fórmula para determinar el precio del azúcar base estándar, el cual servirá para fijar el precio de la caña de azúcar, de ahí que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar queda limitado a la aplicación de la fórmula y su cálculo aritmético.

Lo anterior es así, en virtud de que, al determinar la autoridad el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña de azúcar, lo que se hace por tonelada de caña de azúcar base estándar. Esto quiere decir que el precio dado a conocer oficialmente va a ser la base para determinar el precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar, el cual multiplicado por el componente que integra la calidad de la caña va a arrojar, no un precio de la tonelada de caña, sino muchos precios diferenciados por tonelada de caña de azúcar, tanto para efectos de pago de las preliquidaciones a los abastecedores como para el pago de la liquidación final de gramínea.

Asimismo, tampoco es cierto que una vez calculado el precio de referencia del azúcar, de acuerdo con los preceptos impugnados, se imponga un precio único equivalente al 57% azúcar base estándar, el cual rige un año, de ahí que no se viole el principio de libre concurrencia y competencia, pues lo que hace la autoridad es fijar el precio de referencia para el pago de la caña de azúcar durante una zafra determinada, lo que constituye no un precio único para la caña de azúcar, sino la base de un precio que contemple el comportamiento en el mercado del azúcar de la cadena, tanto nacional como de las exportaciones.

4. El artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no vulnera el artículo 31 fracción IV constitucional, al establecer que para darle viabilidad al Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, se creará un fondo de aportaciones tripartitas del Gobierno Federal, de los industriales y de las Organizaciones de Abastecedores de Caña de Azúcar.

La creación del Centro señalado obedece a la necesidad que existe a nivel nacional, de contar con un centro de investigación cinética y tecnológica especializado, por medio del cual se puedan obtener beneficios de competitividad y rentabilidad para la agroindustria.

Así, el objetivo de este Centro de Investigación no es el perseguir fines de lucro, sino que, como su nombre lo indica, es la investigación, sin embargo, es necesario que éste cuente con recursos económicos para poder funcionar, para lo cual el legislador creó el fondo con las aportaciones tripartitas, las cuales no pueden ser equiparadas a impuestos, como lo pretende el Procurador General de la República, pues, se estipularon para un grupo determinado de personas, a saber, Gobierno Federal, los industriales y las Organizaciones de Abastecedores de Caña de Azúcar, las cuales se verán inmediatamente beneficiadas con los trabajos que realice el Centro de Investigación, dado que no están destinadas al gasto público.

5. El artículo 87 de la Ley impugnada no viola precepto constitucional alguno, por establecer un sistema de prácticas tripartitas solidarias para la agroindustria, cuando por caso fortuito o fuerza mayor, se queden cañas contratadas y programadas sin industrializar en la zafra de que se trate.

Conviene señalar que dadas las características monopsónicas del mercado del azúcar, se requiere de una relación formal entre el productor de la caña y el ingenio, pues el primero necesita tener certeza de que su producción va a ser adquirida por el ingenio y éste último requiere tener asegurado que la caña producida en determinado predio le va a ser vendida para industrializarla.

De lo anterior se desprende que el productor no es un sujeto aislado de los demás productores de caña, sino que por las características del cultivo, requiere estar inmerso en una organización de la siembra, del cultivo, de la cosecha y de la entrega y recepción de la caña en el batey del ingenio. Por ello, el productor de caña abastecedor del ingenio debe someterse a una programación de la actividad de la cosecha de la caña, la cual se establece por el Comité de Producción Cañera.

Puede suceder que en cualquier momento de la zafra, el productor se vea imposibilitado para cosechar y entregar su producción por eventos considerados como caso fortuito o fuerza mayor, por lo que al no ser responsabilidad de ninguno de los sujetos en la relación, es necesario que la masa común de productores de caña y el ingenio absorban una parte proporcional, equivalente a una tercera parte aproximadamente del valor total de la producción de caña afectada, menos gastos de cosecha, por lo cual en términos reales la masa común cañera aporta un 20% aproximadamente, al igual que el ingenio.

Además, el texto del artículo impugnado es tomado literalmente del artículo 6o. de los "Lineamientos relativos a las cañas contratadas no industrializadas" expedido por el Comité de la Agroindustria Azucarera en sesión de fecha uno de octubre de mil novecientos noventa y uno, práctica que desde entonces, ha permitido que se cuente con un mecanismo que mantiene la seguridad y conveniencia para todos los productores de caña.

Así, lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley impugnada no es inconstitucional, pues la previsión ahí contenida permite dar viabilidad a la relación contractual que el productor de caña en lo individual y los abastecedores en su conjunto, tiene con el ingenio para asegurar el abastecimiento de caña en cada zafra, por lo que se traduce en una práctica solidaria que ha permitido el buen funcionamiento de la agroindustria.

6. Los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 56, 57, 58, 87, 98, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, no son contrarios al principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Carta Magna.

Lo anterior, en virtud de que la Ley impugnada tiene su validez y fundamento en los artículos 25 y 27, fracción XX constitucionales, además de que se emitió de conformidad al proceso legislativo previsto en el artículo 72 constitucional y en estricta observancia de todos los principios salvaguardados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO.- Por acuerdo de veinticuatro de octubre de dos mil cinco, el Ministro Instructor, tuvo por rendido el informe de la Cámara de Senadores y por desahogado el requerimiento hecho en proveído de veintiséis de septiembre del mismo año, toda vez que se remitió copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada.

Por otra parte, en el mismo auto, el Ministro Instructor otorgó a las partes un plazo de cinco días para que formularan alegatos.

DECIMO.- Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 56, 57, 58, 87, 98, 119 y 125, de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- En primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

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

“ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ...”.

Conforme a este precepto el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, sea publicado en el correspondiente medio oficial. Sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, cuyos artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 56, 57, 58, 87, 98, 119 y 125, son impugnados, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el lunes veintidós de agosto de dos mil cinco, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado de fojas treinta y nueve a noventa y cuatro de autos, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del martes veintitrés de agosto de dos mil cinco al miércoles veintiuno de septiembre del mismo año.

En el caso, según consta del sello que obra al reverso de la foja treinta y siete del oficio de la acción correspondiente, ésta se presentó el miércoles veintiuno de septiembre de dos mil cinco, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el trigésimo día, por lo que es evidente que su presentación es oportuna.

TERCERO.- A continuación se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento (foja treinta y ocho del expediente).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

... c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...”.

De lo previsto por dicho numeral se desprende que el Procurador General de la República, podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra de leyes federales, entre otras.

En el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra de los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 56, 57, 58, 87, 98, 119 y 125, de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, expedida por el Congreso de la Unión, por lo que se trata de una ley federal y, por tanto, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, que a la letra señala:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES.- El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de

preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna”.

Por tanto, el Procurador General de la República cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.- Al no existir alguna causa de improcedencia hecha valer por las partes o que se advierta de oficio, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

Con ese propósito resulta necesario tener en cuenta **el marco constitucional que rige para la agroindustria de la caña de azúcar**, para lo cual se transcriben los siguientes preceptos constitucionales:

“Artículo. 25.- 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 y 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.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos 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.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...

... XX.- 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 en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios 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”.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

...

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

(REFORMADO, D.O.F. 2 DE MARZO DE 1995)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 1993)

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

...”.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...

(ADICIONADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

... XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; ...”.

De los preceptos transcritos se obtiene, como se anunció, el marco constitucional que rige la presente litis y, en principio, se hará referencia a las disposiciones contenidas en el artículo 25, en que se atribuye al Estado la responsabilidad de dirigir el desarrollo nacional, permitiéndole intervenir directamente en la economía, pues se le faculta para conducirla e impulsarla, con la finalidad de lograr la integración de todos los sectores.

Cabe destacar que, específicamente en el artículo 25, además de establecer el concepto de rectoría económica del Estado, se fija que éste debe garantizar que el desarrollo nacional sea integral, esto es, que abarque a toda la población, a todo el territorio nacional y a todo tipo de actividades productivas.

Evidentemente, para el Estado en su carácter de rector del desarrollo, el precepto constitucional en cita establece distintas atribuciones, a saber: conducción, coordinación y orientación de la economía, así como el regular y fomentar las actividades que resultan de interés general, de las áreas prioritarias del desarrollo, de la organización y expansión de la actividad económica del sector social, etc.

Esta Suprema Corte debe tener en cuenta que la rectoría económica prevista en el artículo 25 de la Constitución Federal, no debe ser entendida como una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, sino también se involucra al Poder Legislativo y, por qué no, inclusive al Poder Judicial en el marco de sus respectivas atribuciones, pues no es posible soslayar que aquélla debe ejercerse dentro de los fines que consigna la propia Constitución y en el marco de nuestro derecho positivo.

El **artículo 27**, de la Constitución Federal, regula el derecho de propiedad, en su texto se advierte el espíritu del Congreso Constituyente que, como producto del movimiento armado de mil novecientos diez, consideró que sobre los derechos individuales a la propiedad se encuentran los derechos superiores de la colectividad, de ahí que decidió que era necesario regular la repartición, el uso y conservación, lo que justificó en la declaratoria de que la propiedad de las tierras y aguas ubicadas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, que ésta se reserva el derecho de transmitirla a los particulares para constituir la propiedad privada, a la que impondrá las modalidades que dicte el interés público, así como que podrá regular los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de su riqueza y cuidar su conservación.

En el mencionado precepto constitucional se comprende la regulación de tres materias que se consideran trascendentes para el desarrollo e independencia económica de nuestro país, a saber: propiedad territorial, explotación de recursos naturales y, reforma agraria, sustentada en la prohibición de los latifundios, establecimiento de la pequeña propiedad, restitución de tierras, señalamiento de autoridades agrarias, cabe destacar que por reforma de mil novecientos noventa y dos, se dio por concluido el reparto agrario.

Es importante destacar que tanto el régimen de la propiedad territorial como la explotación de los recursos naturales obedecen a un solo objetivo, consistente en elevar el nivel de vida del campesinado mexicano.

Por lo que hace a la **fracción XX, del artículo 27**, que ha quedado transcrita, puede precisarse que es producto de reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en que se fijaron principios que rigen la economía del país.

En la porción normativa que se analiza se destaca como un objetivo primordial del desarrollo económico el mejoramiento de vida de la población rural, a través de la generación de empleo, para que forme parte de tal desarrollo. Para alcanzar estos fines, prevé que el Estado promueva la participación organizada de la población, así como que ésta utilice los recursos naturales y financieros, utilizando como herramienta la legislación, en la que se debe planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El **artículo 28 constitucional**, se ha apartado del espíritu con que fue concebido, ya que las modificaciones a su texto dieron lugar a que se suprimiera la proclamación de la libre concurrencia, para sólo prohibir los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes, toda vez que este precepto integra lo que se ha denominado como el “capítulo económico” de la Constitución, toda vez que refuerza el concepto de rectoría económica del Estado.

En efecto, en el artículo 28 de la Constitución Federal, también se advierte la determinación de que el Estado Mexicano actúe como director del desarrollo económico nacional e intervenga en la regulación del fenómeno económico, con el propósito de proteger el interés social y de los consumidores.

Salvo por reformas publicadas el veinte de agosto de mil novecientos noventa y tres y el dos de marzo de mil novecientos noventa y cinco, en que respectivamente se adicionaron los párrafos sexto y séptimo, en que se transfieren atribuciones del Ejecutivo Federal al banco central autónomo, cuyo objetivo es el procurar la estabilidad del poder adquisitivo nacional y se modificó el cuarto párrafo para precisar qué áreas estratégicas a cargo del estado no constituyen monopolios y respecto de cuáles puede otorgar concesiones o permisos,

cobra importancia para la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, la reforma de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, ya que el órgano reformador adicionó prevenciones importantes, entre las que se encuentran la definición de las áreas de la economía que se consideran estratégicas, incorporando nuevas áreas, así como la relativa a la fijación de los precios máximos de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular y el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.

Al respecto, se advierten **atribuciones esenciales** del Estado, que ejerce a través del **Congreso de la Unión**, consistentes en la facultad de adicionar actividades económicas a las áreas estratégicas que prevé, la de expedir leyes que fijen las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, para evitar concentraciones, la de fijar las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideran necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos a fin de evitar intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto o el alza de precios.

Por lo que hace a la disposición contenida en el **artículo 73, fracción XXIX-E, constitucional**, este Tribunal Pleno advierte que las facultades que de ella se derivan para el Congreso de la Unión están vinculadas al concepto de rectoría económica del estado, toda vez que su ejercicio implica una planeación de desarrollo económico y social.

La disposición constitucional en examen faculta al Poder Legislativo de la Federación a programar, promover, concertar y ejecutar acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, todo ello a través del ejercicio de su atribución primordial, la expedición de leyes, lo que se traduce en que el Congreso de la Unión puede conducir las actividades económicas con la finalidad de proteger el abasto y producción de bienes y servicios de consumo necesario.

Al respecto, cabe precisarse que la adición de la fracción XXIX-E al artículo 73, de la Constitución Federal fue producto de la reforma a ésta publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en que a su vez, se modificaron los artículos 25, 27, fracción XX y el 28, perfilando el concepto de la rectoría económica del Estado, en los que se destaca la responsabilidad del Congreso de la Unión para definir qué actividades por considerarlas prioritarias para el desarrollo nacional hay que impulsar y de qué manera se dará tal impulso.

Igualmente, cabe destacarse que específicamente en el artículo 73, fracción XXIX-E, constitucional, se destaca el dar impulso a actividades referentes al abasto de bienes social y nacionalmente necesarios, lo que revela su conexión con el consumo de la población, esto es, mediante las leyes que expida el Congreso de la Unión debe proteger aquellas actividades que se vinculen a evitar el desabasto de bienes de consumo necesario.

De todo lo que se lleva dicho, permite concluir que **el marco constitucional** que servirá de referencia para resolver el presente asunto, permite la ingerencia del Estado en aquellas áreas que tengan especial interés para el desarrollo económico del país, además de hacerlo para promover el desarrollo rural sustentable.

Por otra parte, es necesario reiterar que la dirección que, a la propiedad territorial y explotación de los recursos naturales, ha dado el órgano reformador de la Constitución, es el elevar el nivel de vida de la población campesina, a través de la generación de empleo, para que se integre al desarrollo nacional.

Entonces, como se ha venido señalando al Estado le corresponde el promover la participación organizada de la población rural, que ésta utilice los recursos naturales y financieros, para lo cual debe planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

Las autoridades estatales pueden intervenir en las actividades económicas para encauzarlas, así toda persona puede competir con las que se dediquen a la misma actividad, siempre que el Estado no decida intervenir legislativa y administrativamente, por considerar que la misma es básica para la economía nacional o el consumo popular. Inclusive, el actual texto del artículo 28 ya no proclama la libre concurrencia, como lo hacía el original aprobado por el Constituyente de Querétaro.

El artículo 28 constitucional prevé una reserva de ley, que se traduce en que únicamente el Legislador puede fijar las bases para la determinación de los precios máximos de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, propiciando la protección, en especial, a las clases sociales económicamente débiles, ya que está encaminado a evitar que las mismas se vean afectadas, por el libre juego del mercado.

En la misma línea, **el artículo 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Federal, responsabiliza al Congreso de la Unión de expedir leyes que permitan que se programe, que se concerte y ejecuten acciones económicas, en especial aquellas que se vinculen a asegurar el abasto de bienes y servicios, que sean de consumo necesario**, lo que fortalece la intervención responsable del Poder Legislativo de la Federación, para determinar los bienes indispensables y regular las acciones que garanticen su obtención.

Así, en el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, el Legislador destacó que las actividades relacionadas con el cultivo y explotación de la caña de azúcar tienen el carácter de básicas y estratégicas para la economía nacional y que el azúcar es un producto de consumo popular, lo que no está a discusión ni ha sido cuestionado, como se corroborará al examinar los conceptos de invalidez.

Entonces, el estudio que habrá de hacer este Tribunal Pleno partirá del marco constitucional descrito, el cual es aplicable a la agroindustria de la caña de azúcar, toda vez que se trata de una actividad básica para la economía del país y su producto principal, el azúcar, debe ser regulado en tanto es de consumo popular, además se tomará en consideración las características propias de la agroindustria de la caña de azúcar, ya que no se pueden soslayar por ser las que la perfilan como una actividad sui generis, en tanto tiene notas distintivas, entre las que destacan las consistentes en la cercanía existente entre los productores de la materia prima y sus transformadores (ingenios), tanto espacial porque las plantas procesadoras se encuentran ubicadas en función del producto, lo que se traduce en que ambos sectores estén ubicados en áreas territoriales delimitadas, como su intervención conjunta en los procesos de producción e industrialización, lo que hace que el campo y la industria se integren; así como el reconocimiento de la forma en que se determina el precio de la caña y su producto; el azúcar, atendiendo al comportamiento histórico del mercado nacional e internacional.

Una vez hechas las anteriores precisiones se procede al examen de los conceptos de invalidez propuestos por el Procurador promovente.

QUINTO.- En su primer concepto de invalidez, el Procurador General de la República, sostiene que **los artículos 34 y 38 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, violan el artículo 9 constitucional**, pues limitan la libre asociación, al establecer requisitos adicionales a las organizaciones locales para conformarse así mismas, como para constituir organizaciones nacionales.

Al respecto, señala que las únicas limitantes a dicha garantía individual se encuentran previstas en los artículos 9 y 130 de la Constitución Federal, consistentes en que la asociación tenga fines pacíficos y objeto lícito; que para tomar parte en los asuntos políticos del país sólo pueden reunirse y asociarse los ciudadanos mexicanos; que los ministros de culto no pueden asociarse con fines políticos; que las agrupaciones políticas no pueden tener una denominación que contenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa.

El promovente precisa que el artículo 34 impugnado establece que las organizaciones locales obtendrán el registro siempre y cuando al menos produzcan el 10% del volumen total de la caña de la Zona de Abastecimiento correspondiente, coarta la libertad de asociación, pues las personas que no reúnan dicha premisa no podrán acceder a los apoyos y estímulos que la ley prevé.

Sigue diciendo que para que una organización local ya constituida pueda conseguir y mantener su registro tiene que reunir dichos porcentajes. La libertad de asociarse implica el derecho de formar una organización o incorporarse a una ya existente, derecho a permanecer en la asociación, estas libertades son vulneradas por el precepto impugnado, pues por una parte limita que los productores cañeros puedan unirse para formar una organización local y, por otra, seguir permaneciendo en ella, lo que se traduce en que sea nugatorio su derecho de asociación.

En relación con el artículo 38 impugnado, el promovente señala al prever que las organizaciones nacionales de abastecedores de caña, que no demuestren que sus organizaciones locales están constituidas conforme al numeral 34 y que además cuentan inicialmente con el 5% de la producción nacional de caña y tienen presencia al menos en cuatro Estados productores de caña de azúcar, con el porcentaje de membresía y de producción nacional durante los ciclos azucareros 2005 (dos mil cinco) a 2010 (dos mil diez), limita el derecho de asociarse a las organizaciones locales, ya que acota la posibilidad de agruparse nacionalmente.

Por último, se sostiene que los preceptos impugnados violan la libertad de asociación prevista en el numeral 9 de la Constitución, al obligar a los abastecedores de caña a asociarse, toda vez que de no hacerlo se encontrarían completamente al margen del mercado de caña de azúcar y de la protección de sus derechos e intereses, ya que solamente las organizaciones cañeras que se encuentren representadas en los Comités de Producción y Calidad Cañera de cada ingenio, en el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y en la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, son las que se verán protegidas.

Con el propósito de verificar si, como lo sostiene el promovente, los artículos 34 y 38 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, son violatorios de la libertad de asociación que consagra el artículo 9 de la Constitución Federal, es necesario tener en cuenta que éste a la letra dispone:

“Artículo 9o.- 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. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerara ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

El derecho de asociación que prevé el precepto constitucional transcrito, se traduce en la potestad que tienen las personas físicas o jurídicas de unirse para constituir otra persona moral, con sustantividad propia y distinta de los asociados, y que tiene como finalidad la obtención de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. De ahí que el derecho público subjetivo de asociación sea el fundamento de la creación de personas morales privadas o de derecho social.

Ahora bien, en relación con la libertad de asociación, este Tribunal Pleno ha sostenido que este derecho público subjetivo puede operar en tres sentidos o direcciones, consistentes en:

1. El derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente.
2. El derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella.
3. El derecho de no asociarse.

Estos derechos constitucionales imponen a la autoridad estatal, la obligación de no impedir su ejercicio, esto es, no limitar o restringir el derecho a formar una asociación, de incorporarse a una ya existente, a permanecer o renunciar a una asociación, así como respetar la voluntad del gobernado de no pertenecer a alguna organización.

Lo anterior encuentra apoyo en el criterio que informa la jurisprudencia 28/95 de este Tribunal Pleno, que a continuación se transcribe:

“CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL. La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional”.

Igualmente, es necesario destacar que la propia Constitución Federal impone límites a esta garantía, ya que en el mismo artículo 9, se establece que el objeto de la asociación debe ser lícito; que las reuniones armadas no tienen derecho a deliberar; que si la asociación es para tomar parte en asuntos políticos, sólo podrán formar parte de la misma ciudadanos mexicanos; y que no podrán proferirse injurias contra la autoridad ni hacer uso de violencia o amenazas para obligarla a resolver en determinado sentido.

Las restricciones anteriores al derecho de asociarse no son las únicas, ya que hay otras limitaciones a esta garantía previstas en la propia Norma Fundamental, consistentes en que si bien reconoce la libertad de asociarse para formar agrupaciones políticas, establece la excepción en el caso de los ministros de culto, los que aun siendo mexicanos no pueden asociarse con fines políticos, igualmente se prohíbe que se formen agrupaciones políticas cuyo nombre aluda a alguna creencia religiosa (artículo 130).

Este Tribunal Pleno advierte que si bien el derecho público subjetivo de asociación tiene la correlativa obligación de la autoridad estatal de permitir cualquiera de sus manifestaciones específicas a las que ya se ha hecho referencia, lo cierto es que no es posible desconocer que el Legislativo puede regular tales asociaciones, con la condición que tal regulación no haga nugatoria la garantía constitucional.

Lo anterior es así, pues las distintas formas de ejercer el derecho a asociarse son reguladas necesariamente por distintos ordenamientos legales que se ocupan de distintas materias, como son los civiles, mercantiles, agrarios, de trabajo, etc., los cuales pueden considerarse reglamentarios del artículo 9 constitucional.

Sin embargo, al regular el derecho de asociación, el Legislador, sea Federal o Local, está obligado a no imponer requisitos o restricciones que afecten esa prerrogativa constitucional, en cualquiera de sus tres posibles direcciones de ejercicio.

Una vez precisado lo anterior y atendiendo a que del concepto de invalidez que se analiza se obtiene que, en esencia, el promovente considera que las normas impugnadas obligan a los abastecedores de caña a asociarse, que los requisitos que prevén para registrar una organización local, para mantener el registro, así como para ser reconocidas como organizaciones nacionales, hacen nugatorio el derecho de asociación tutelado por el artículo 9 constitucional, es necesario referirnos a la forma en que se regulan las organizaciones locales y nacionales de productores de caña, para lo cual es necesario tener en cuenta que la Ley impugnada sobre la mismas dispone:

TITULO TERCERO

DE LAS ORGANIZACIONES DE ABASTECEDORES DE CAÑA DE AZUCAR

CAPITULO I

Constitución y Objeto de las Organizaciones de Abastecedores

Artículo 30.- Los Abastecedores de Caña de los Ingenios podrán constituir organizaciones locales y nacionales de productores de caña para la mejor representación y defensa de sus intereses.

Artículo 31.- Las organizaciones nacionales y locales deberán constituirse o estar constituidas conforme a lo dispuesto en la Ley Agraria o en las Leyes Federales, Estatales y del Distrito Federal vigentes, cualquiera que sea su materia.

Artículo 32.- La Secretaría, por conducto del Registro y con la intervención de la Junta Permanente, inscribirá las organizaciones locales y nacionales de abastecedores que se constituyan, asentando los datos relativos al acta constitutiva y a su padrón de afiliados, los estatutos, directivas y modificaciones de documentos, previo cumplimiento de los requisitos señalados en esta Ley y en el reglamento correspondiente.

Una vez obtenido el registro de las organizaciones locales y nacionales con base en lo dispuesto en esta Ley, los Abastecedores de Caña a través de sus Organizaciones estarán representados en el Comité Nacional y la Junta Permanente; así como en el Consejo Mexicano y los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas, a que se refiere el Artículo 24 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Las inscripciones realizadas en el Registro, relacionadas con los sujetos de esta Ley, tendrán efectos de fe pública, de conformidad con lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y demás disposiciones aplicables.

CAPITULO II

De las Organizaciones Locales de Abastecedores de Caña

Artículo 33.- Las Organizaciones Locales de Abastecedores de Caña estarán constituidas en las Zonas de Abastecimiento con los productores de caña que tengan celebrado Contrato con el Ingenio que corresponda.

Artículo 34.- Las organizaciones locales que se constituyan, para obtener y mantener su registro, deberán contar con una membresía mínima equivalente al 10% del padrón total de los Abastecedores de Caña del Ingenio de que se trate y por lo menos con el 10% del volumen total de la caña de la Zona de Abastecimiento correspondiente, cumplir con los requisitos establecidos en la legislación bajo la cual adopten la figura jurídica para su constitución y deberán estar debidamente inscritas en el Registro. Para estos efectos, el Registro deberá certificar que dichos padrones cumplen con los requerimientos establecidos en esta Ley.

Igualmente, deberán exhibir dos copias de su acta constitutiva y de sus estatutos debidamente certificados, dos copias del acta de elección de su Comité Local vigente y dos copias del padrón de Abastecedores de Caña asociados, mismo que deberán actualizar anualmente.

Los Abastecedores de Caña que tengan celebrado un contrato de condiciones particulares tendrán los mismos derechos y obligaciones que establece esta Ley.

Artículo 35.- Entre otras funciones, a las organizaciones locales de Abastecedores de Caña, les corresponderá:

I. Representar los intereses generales de sus agremiados ante los Industriales y toda clase de autoridades y organismos federales, estatales y municipales;

II. Impulsar la modernización de las Zonas de Abastecimiento de caña y la adopción de prácticas productivas e innovaciones tecnológicas que tiendan a incrementar la productividad entre sus afiliados;

III. Promover las medidas que se estimen convenientes para impulsar la actividad cañera en las Zonas de Abastecimiento de caña;

IV. Organizar el otorgamiento de servicios de orientación y asistencia técnica, legal y administrativa relacionada con su actividad, en beneficio de sus asociados;

V. Defender los intereses particulares de sus afiliados en los Comités;

VI. Organizar y participar en eventos, exposiciones, conferencias, seminarios y en general toda clase de actividades que redunden en beneficio de sus afiliados;

VII. Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida y la actualización de los Abastecedores de Caña de azúcar para elevar sus niveles de producción;

VIII. Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias cañeras de las Zonas de Abastecimiento;

IX. Promover y fomentar las figuras asociativas para el desarrollo de proyectos productivos y de financiamiento que contribuyan al desarrollo regional, municipal y al empleo;

X. Informar con periodicidad a los Abastecedores de Caña integrantes de su organización sobre su actuación, y el alcance de los programas y acciones en beneficio de sus agremiados, y

XI. Las demás que esta Ley y sus propios estatutos les señalen.

Artículo 36.- Las organizaciones cañeras locales que se constituyan con apego a esta Ley, se podrán integrar o adherir a cualquiera de las organizaciones cañeras nacionales legalmente registradas.

CAPITULO III

De las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña

Artículo 37.- Para la mejor atención y defensa de los intereses de sus agremiados las organizaciones locales de Abastecedores de Caña podrán constituirse en organizaciones cañeras nacionales en los términos de la presente Ley.

Artículo 38.- Las organizaciones nacionales de Abastecedores de Caña de azúcar deberán estar debidamente inscritas ante el Registro.

Para su debido registro, deberán exhibir dos copias del padrón de Abastecedores de Caña asociados que deberán actualizar anualmente. La certificación del padrón se basará en el registro de afiliaciones de sus organizaciones locales, sancionadas por el Comité de cada uno de los Ingenios.

Con objeto de fomentar la constitución de nuevas organizaciones nacionales de Abastecedores de Caña, por única vez el Servicio Nacional del Registro Agropecuario podrá otorgar a organizaciones nacionales de Abastecedores de Caña registro condicionado durante los ciclos 2005-2006 y 2006-2007, el cual podrá ser definitivo siempre y cuando dichas Organizaciones demuestren que sus organizaciones locales están constituidas en términos del artículo 34 de esta Ley, y:

a) Contar inicialmente con el 5% de la membresía del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña, el 5% de la producción nacional de caña y tener presencia al menos en cuatro Estados productores de caña de azúcar, y

b) Contar con presencia en Estados productores de caña de azúcar y con el porcentaje de membresía y de producción nacional durante los ciclos azucareros siguientes:

<i>Ciclo Azucarero</i>	<i>Porcentaje de Abastecedores de Caña y de Producción Nacional</i>	<i>Número de Estados Cañeros en los que deberá tener presencia con organización local</i>
<i>2005-2006</i>	<i>5%</i>	<i>4</i>
<i>2006-2007</i>	<i>5%</i>	<i>5</i>
<i>2007-2008</i>	<i>6%</i>	<i>6</i>
<i>2008-2009</i>	<i>8%</i>	<i>7</i>
<i>2009-2010</i>	<i>10%</i>	<i>8</i>

Si en cualquier ciclo de los mencionados, la organización nacional que tenga registro condicionado acredita cumplir con los requisitos previstos en el párrafo segundo de este artículo, obtendrá su registro definitivo; en caso de no cumplirlos perderá el registro condicionado.

La organización nacional con registro condicionado, tendrá derecho a participar con voz y sin voto en el Comité Nacional y en la Junta Permanente, hasta en tanto no obtenga su registro definitivo.

Artículo 39.- Las organizaciones nacionales, entre otros, tendrán por objeto:

I. Representar los intereses de sus afiliados ante cualquier autoridad u organismo de carácter público o privado;

II. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones locales afiliadas;

III. Fomentar la modernización del campo cañero nacional y la adopción de mejoras tecnológicas;

IV. Promover la instrumentación de políticas que impulsen el desarrollo equilibrado de la actividad cañera en nuestro país;

V. Organizar y participar en eventos, exposiciones, conferencias, seminarios y en general toda clase de actividades que redunden en beneficio de la actividad cañera;

VI. Impulsar e instrumentar programas de capacitación y adiestramiento para la profesionalización de los cuadros de abastecedores, técnicos y directivos de las organizaciones cañeras;

VII. Estudiar y promover el establecimiento y perfeccionamiento del sistema de seguridad y prevención social en beneficio de las familias cañeras;

VIII. Fomentar la constitución y operación de organismos auxiliares de crédito y servicios relacionados con la actividad agropecuaria;

IX. Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias cañeras del país y promover el desarrollo rural sustentable de la agroindustria de la caña de azúcar;

X. Participar en representación de los intereses de sus agremiados en el Comité Nacional y las instancias contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en la presente Ley;

XI. Defender los intereses de sus agremiados en la Junta Permanente, en los términos que se señalen en sus estatutos y en el reglamento interno de dicha Junta Permanente;

XII. Prestar los servicios públicos que les sean autorizados o concesionados por los Gobiernos Federal, de las Entidades Federativas o municipales;

XIII. Informar con periodicidad a sus organizaciones locales y los Abastecedores de Caña afiliados sobre su actuación, y el alcance de los programas y acciones en beneficio de sus agremiados, y

XIV. Las demás que le señale esta Ley y sus propios estatutos.

En la parte que interesa, de las normas transcritas de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, se advierte lo siguiente:

a) Los abastecedores de caña, es decir, los productores personas físicas o morales, cuyas tierras se dediquen total o parcialmente al cultivo de caña, para uso industrial y que tengan celebrado un contrato uniforme o un contrato de condiciones particulares (artículo 3, fracción I), podrán constituir organizaciones locales y nacionales de productores de caña para la mejor representación y defensa de sus intereses.

b) Para la constitución de las organizaciones locales o nacionales que prevé, a las que se hará referencia más adelante por ser el tema medular de estudio, remite a la Ley Agraria, o a las Leyes Federal, Estatales y del Distrito Federal, cualquiera que sea su materia.

En este punto, es importante destacar que se deja a los Abastecedores de Caña la opción de constituir organizaciones de diversa naturaleza jurídica.

c) La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto del Servicio Nacional Agropecuario, previsto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y con la intervención de la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, inscribirá las organizaciones locales y nacionales de abastecedores que se constituyan, previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios.

d) Una vez registradas las organizaciones locales y nacionales, representarán a los abastecedores de caña en el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Distritales, Estatales y Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, a que hace referencia el artículo 24 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de la siguiente manera:

“Artículo 24.- Con apego a los principios de federalización, se integrarán Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas. Los convenios que celebre la Secretaría con los gobiernos de las entidades federativas preverán la creación de estos Consejos, los cuales serán además, instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable conforme al presente ordenamiento.

Los Consejos estatales de varias entidades federativas que coincidan en una región común o cuenca hidrológica, podrán integrar consejos regionales interestatales en dichos territorios”.

e) Las organizaciones locales de Abastecedores de Caña deben constituirse en el área geográfica donde se ubican los terrenos de los abastecedores de cada ingenio (zona de abastecimiento), con los abastecedores que tengan celebrado contrato uniforme de compraventa y de siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar, con el ingenio correspondiente.

f) Para obtener y mantener su registro, las organizaciones locales deben cumplir con los siguientes requisitos: **1.** contar con una membresía mínima equivalente al 10% (diez por ciento) de los Abastecedores de Caña del Ingenio de que se trate; **2.** contar por lo menos con el 10% (diez por ciento) del volumen total de la zona de abastecimiento, es decir, del área geográfica donde se ubican los terrenos de los abastecedores de

cada ingenio; **3.** llenar los requisitos legales de la figura jurídica que adopten para su constitución; **4.** estar debidamente inscritas en el Registro; **5.** exhibir dos copias de su acta constitutiva y de sus estatutos, dos copias del acta de elección de su Comité Local vigente y dos copias del padrón de Abastecedores de Caña asociados, el que deben actualizar anualmente.

g) Las organizaciones locales de Abastecedores de Caña tienen diversas funciones de representación y defensa de sus asociados y de su sector, así como de promoción e impulso de sus actividades, mediante la realización de las atribuciones que les otorga el artículo 35 del ordenamiento legal que se analiza.

h) Los Abastecedores de Caña que tengan celebrado un contrato de condiciones particulares tendrán los mismos derechos y obligaciones que establece la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que el contrato de condiciones particulares es definido por la propia ley, como el contrato de compraventa, siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar, que de manera voluntaria e individual celebren los Abastecedores de Caña con algún Ingenio, que pudiera estipular condiciones diferentes a las del Contrato Uniforme (artículo 3, fracción XXII).

i) Las organizaciones cañeras locales pueden integrar o adherirse a cualquiera de las organizaciones cañeras nacionales legalmente registradas.

j) Para obtener su registro, las organizaciones nacionales de Abastecedores de Caña, además de exhibir dos copias del padrón de Abastecedores de Caña asociados que deberán actualizar anualmente y de demostrar que las organizaciones locales que las integran están constituidas conforme al artículo 34 de la Ley de la materia, deben: **1.** contar inicialmente con el 5% (cinco por ciento) del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña; **2.** contar con el 5% (cinco por ciento) de la producción nacional de caña; y **3.** tener presencia al menos en cuatro Estados productores de caña de azúcar.

Al respecto de los mencionados requisitos, es necesario señalar que el ordenamiento impugnado establece el incremento de la presencia en Estados productores de caña y del porcentaje de membresía y producción nacional, durante los ciclos azucareros del 2006-2007 (dos mil seis - dos mil siete) al 2009-2010 (dos mil nueve - dos mil diez), para llegar al 10% (diez por ciento) de abastecedores de caña y de producción nacional y presencia con organización local en ocho estados cañeros.

k) Las organizaciones nacionales tienen por objeto representar y defender los intereses de sus agremiados, así como el impulso y promoción del campo cañero y de sus organizaciones locales afiliadas, a través de la realización de las distintas actividades que establece el numeral 39.

Todo lo que se lleva dicho permite arribar a la conclusión de que el Legislador Federal al establecer las organizaciones locales y nacionales de Abastecedores de Caña tuvo como propósito dotarlos de medios de defensa y promoción de sus intereses, así como el fortalecimiento del campo mexicano por lo que se refiere a la actividad cañera, por considerar que es básica y estratégica para la economía nacional.

Que la regulación de tales organizaciones no hacen nugatorio los derechos que derivan de la libertad de asociación que establece el artículo 9 de la Constitución Federal, por las razones que a continuación se expresan:

En principio, debe decirse que contrariamente a lo sostenido por el Procurador General de la República, en la ley impugnada no se obliga a los Abastecedores de Caña a pertenecer a alguna de las agrupaciones cañeras que prevé, toda vez que reconoce la posibilidad de que cada Abastecedor celebre voluntariamente y de manera individual contrato de compraventa, siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar, con algún ingenio, contrato que puede contener condiciones diferentes a las del contrato uniforme que celebren las organizaciones cañeras (artículo 3, fracción XXII).

Además, el propio ordenamiento dispone que los Abastecedores de Caña que tengan celebrado con algún Ingenio, un contrato de condiciones particulares tendrán los mismos derechos y obligaciones que establece la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (artículo 34, último párrafo). Esta disposición revela que los Productores de Caña que decidan, en ejercicio de su derecho constitucional de asociación, no pertenecer a alguna organización local o nacional cañera, pueden hacerlo y no pierden los derechos ni se liberan de las obligaciones que establece tal ordenamiento legal.

Por otra parte, no debe perderse de vista que los requisitos que establecen los numerales 34 y 38 del ordenamiento legal que impugnó el promovente, que deben cumplir las asociaciones o agrupaciones de Abastecedores o Productores de Caña, son para obtener su registro y mantenerlo como organizaciones locales o nacionales, construyendo una pirámide de representatividad.

En este punto, es necesario recordar que el propio ordenamiento legal en examen, establece la posibilidad de que los Abastecedores o Productores de Caña se asocien formando una persona distinta, con la figura jurídica que decidan adoptar y de acuerdo con el ordenamiento que a la misma le resulte aplicable.

Sin embargo, cuando una asociación de Abastecedores de Caña, con independencia de la figura jurídica que adopte, quiera ser registrada por el Servicio Nacional de Registro Agropecuario, debe cumplir con los requisitos legales previstos para tal efecto, los que, como ya se precisó, construyen la pirámide de representatividad, de la siguiente manera:

1. En un principio, la ley impugnada establece la posibilidad de que los Abastecedores de Caña de los Ingenios se asocien formando una persona distinta, con la figura jurídica que decidan adoptar.

Ahora bien, la ley en examen reconoce dos tipos de organizaciones que tienen atribuciones para representar y defender los intereses de los productores de caña de azúcar, con atribuciones específicas en este sentido previstas en el propio ordenamiento legal.

2. El siguiente paso, se presenta cuando una asociación de Abastecedores de Caña, con independencia de la figura jurídica que haya adoptado para su constitución, decide tener funciones de representación y defensa de sus asociados y de su sector, así como de promoción e impulso de sus actividades, mediante la realización de las atribuciones que **a las organizaciones locales** les otorga el artículo 35 del ordenamiento legal que se analiza, para lo cual debe cumplir precisamente con los requisitos que impugna el Procurador promoviente.

Entre algunos requisitos que, para obtener y mantener su registro como organizaciones locales, deben cumplir las asociaciones cañeras, se encuentran contar con una membresía mínima equivalente al 10% (diez por ciento) de los Abastecedores de Caña del Ingenio de que se trate; y contar por lo menos con el 10% (diez por ciento) del volumen total de la zona de abastecimiento, es decir, del área geográfica donde se ubican los terrenos de los abastecedores de cada ingenio.

3. Posteriormente, las organizaciones cañeras locales pueden integrar o adherirse a cualquiera de las **organizaciones cañeras nacionales** legalmente registradas.

Al respecto, es necesario reiterar que organizaciones nacionales tienen por objeto representar y defender los intereses de sus agremiados, así como el impulso y promoción del campo cañero y de sus organizaciones locales afiliadas, a través de la realización de las distintas actividades que establece el numeral 39.

Para obtener su registro como organizaciones nacionales de Abastecedores de Caña, se establecen requisitos para demostrar la representatividad del sector que deben demostrar los aspirantes, consistentes en demostrar que las organizaciones locales que las integran están constituidas conforme al artículo 34 de la Ley de la materia, que cuentan inicialmente con el 5% (cinco por ciento) del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña; y que cuentan con el 5% (cinco por ciento) de la producción nacional de caña; además de tener presencia al menos en cuatro Estados productores de caña de azúcar.

Al respecto de los mencionados requisitos, es necesario señalar que el ordenamiento impugnado establece el incremento de la presencia en Estados productores de caña y del porcentaje de membresía y producción nacional, durante los ciclos azucareros del 2006-2007 (dos mil seis - dos mil siete) al 2009-2010 (dos mil nueve - dos mil diez), para llegar al 10% (diez por ciento) de abastecedores de caña y de producción nacional y presencia con organización local en ocho estados cañeros.

Como puede advertirse, los abastecedores de caña de un ingenio pueden optar por asociarse y formar una persona jurídica que represente sus intereses, sin embargo, cuando se pretende que una persona jurídica ejerza atribuciones previstas en la ley impugnada de representación y defensa de los intereses del sector, las normas impugnadas exigen que cumplan con los requisitos precisados los que se encaminan a demostrar la representatividad que cada organización tiene de los intereses de los productores de caña, construyendo de esa manera la pirámide de representatividad a que se ha hecho referencia.

El establecimiento de requisitos que demuestren la representatividad del sector productor de caña se justifican en las importantes atribuciones que se les otorga en la propia ley impugnada, a las que también se ha hecho referencia, a guisa de ejemplo se puede mencionar que las organizaciones locales y nacionales, representarán a los abastecedores de caña en el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Distritales, Estatales y Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.

En efecto, no es posible que en los mencionados organismos tengan participación cuantas asociaciones de abastecedores de caña existan, sino solamente aquellas que demuestren que tienen determinada representatividad del sector, resultando por ello razonable que se exija con cumplir con determinados porcentajes de asociados y de producción, así como de demostrar su presencia en determinados territorios.

Entonces, los **artículos 34 y 38 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar** no impiden que los Abastecedores de Caña se asocien dando origen a una persona jurídica distinta o incorporarse a una ya existente, toda vez que los requisitos que establecen son para obtener o mantener su registro como organización local o nacional cañera, según sea el caso.

Además, el hecho de que en los preceptos citados se establezca una membresía mínima y un porcentaje del volumen total de caña de la zona de abastecimiento, en el caso de las organizaciones locales, o de la producción nacional y presencia en determinado número de Estados productores de caña, en el caso de las nacionales, se traduce en un beneficio para los Abastecedores de Caña asociados, toda vez que el propio ordenamiento legal les otorga atribuciones de representación, promoción y defensa de sus intereses, de ahí que tales requisitos garantizan que dichas organizaciones cuentan con representatividad suficiente de los Abastecedores de Caña y con fuerza suficiente para cumplir con sus objetivos.

Encuentra apoyo lo anterior en la tesis de este Tribunal Pleno, número P:CXXXV/2000, la que resulta aplicable por analogía, ya que el criterio que informa se refiere a la exigencia de determinada membresía para obtener un registro como colegio de profesionistas, concluyendo que tal exigencia, lejos de vulnerar la libertad de asociación la fortalece, pues permite la creación de un ente colectivo permanente con representatividad suficiente y con fuerza para defender sus intereses, la que a continuación se transcribe:

“COLEGIOS DE PROFESIONISTAS. LOS ARTICULOS 44 Y 45, FRACCION I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL, AL CONDICIONAR SU REGISTRO AL CUMPLIMIENTO DE CIERTOS REQUISITOS, NO TRANSGREDEN LA LIBERTAD DE ASOCIACION. De conformidad con el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 28/95, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, octubre de 1995, página 5, la libertad de asociación que como garantía individual consagra el artículo 9o. de la Constitución Federal, implica el derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; el derecho a permanecer en una asociación o renunciar a ella y el derecho a no asociarse. En congruencia con lo anterior, es posible afirmar que el artículo 44 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal que establece que todos los profesionistas de una misma rama podrán constituir en el Distrito Federal uno o varios colegios, sin que excedan de cinco por cada rama profesional, y el diverso artículo 45, fracción I, de la propia ley que prevé que para constituir y obtener el registro de un colegio de profesionistas en dicha entidad, deberán tener cien socios como mínimo, no transgreden la citada garantía constitucional. Ello es así, porque los referidos preceptos no impiden la incorporación de los particulares a una sociedad ya existente, ni la creación de una nueva, ni tampoco que elijan no pertenecer a ninguna, sino que se limitan a reglamentar ciertas modalidades que deben observarse para obtener el registro como colegio de profesionistas, a fin de salvaguardar los intereses colectivos que se persiguen con su establecimiento. Además, el hecho de que el legislador ordinario en el precepto citado en último término haya establecido el mínimo de cien miembros que deban reunirse para obtener el registro de una asociación como colegio de profesionistas, lejos de vulnerar la libertad de asociación, la fortalece, pues con este requisito sólo se pretendió que se creara un ente colectivo permanente, con representatividad suficiente de la profesión que agremia y con fuerza para defender sus intereses, respetando así la naturaleza del derecho de colegiación profesional”.

Lo anterior, lleva a este Tribunal Pleno a encontrar justificación para que a tales organizaciones se les faculte para representar los intereses de sus agremiados ante distintas autoridades, así como ante los distintos Comités que prevé la ley impugnada y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; y que en el caso de las organizaciones nacionales con registro condicionado participen con voz pero sin voto en el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y en la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, hasta en tanto no obtenga su registro definitivo.

Lo anterior es así, pues el Legislador para darles tales atribuciones les exige que demuestren una representatividad suficiente de los Abastecedores de Caña, que justifica que defiendan y promuevan sus intereses.

En conclusión, las normas impugnadas en este medio de control constitucional no vulneran el derecho público subjetivo de asociación, pues no impiden ni obligan a **a)** que los Abastecedores o Productores de Caña se asocien dando origen a una persona jurídica distinta, que tenga personalidad propia y distinta de sus asociados o que se incorporen a una organización ya existente; **b)** que permanezcan en la asociación o renuncien a ella; y **c)** que no se asocien.

Sobre todo que el ordenamiento en cita reconoce a los Abastecedores de Caña el derecho a no asociarse, al establecer que pueden celebrar contratos en lo individual con los Ingenios y que gozarán de los derechos y tendrán las obligaciones que prevé.

Por otra parte, reconoce el derecho de los Abastecedores de Caña de asociarse adoptando la figura jurídica que más les convenga, ya que los requisitos de representatividad respecto de asociados y de producción son para el registro de la organizaciones cañeras locales y nacionales, los cuales fortalecen la defensa de los intereses de los Abastecedores de Caña que agremian.

En consecuencia, **se reconoce la validez de los artículos 34 y 38 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.**

SEXTO.- Como segundo concepto de invalidez, el Procurador promovente sostiene que los artículos 50, segundo párrafo, última parte, 56, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Rural 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.

Al respecto del arbitraje, el Procurador señala que en el sistema jurídico mexicano el procedimiento arbitral debe entenderse como una forma de dirimir controversias surgidas entre particulares, en el que las partes acuerdan que someterán 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 constitucionales prevén como garantía de los gobernados 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 prevé para los órganos jurisdiccionales para conocer de las controversias que se susciten en cumplimiento de leyes federales.

Se concluye que se crea 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 se crea un régimen legal heterogéneo y disconforme con el marco constitucional que lo rige, por lo que debe declararse la invalidez de los preceptos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, impugnados.

Para pronunciarse sobre el anterior concepto de invalidez, resulta necesario referirse a las normas constitucionales que se señalan como violadas, para lo cual se tiene presente que tal transgresión se hace derivar de la obligación de acudir ante la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, para solucionar las controversias azucareras, lo que se traduce en que el promovente considera que las disposiciones impugnadas impiden el libre acceso a la administración de justicia que debe brindar el Estado, mediante tribunales previamente establecidos, tutelado por el artículo 17 en relación con los numerales 14 y 104, todos de la Constitución Federal.

Así, se tiene que el artículo 17 constitucional, dispone:

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

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

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

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

El precepto constitucional transcrito, prohíbe a los gobernados hacerse justicia por su propia mano y ejercer violencia para reclamar su derecho, prohibiciones que se traducen en que para hacer valer su derecho o reclamar justicia, deban acudir a las autoridades estatales.

Por otra parte, se establece el derecho a la justicia o de acceso a la jurisdicción, el que tiene como obligación correlativa a cargo del Estado el deber de instituir la administración de justicia como una función pública.

En relación con este derecho debe precisarse que el concepto de “tribunales” contenido en la norma constitucional en comento, debe entenderse en sentido amplio, esto es, no sólo comprende a los tribunales propiamente dichos, sino otros organismos de administración de justicia, como son las procuradurías, órganos arbitrales, las propias autoridades administrativas, etcétera.

Además de establecer tribunales que administren justicia, es decir, resuelvan las controversias que se suscitan en nuestra sociedad, las autoridades estatales deben garantizar que el acceso a los mismos esté libre de obstáculos innecesarios.

Igualmente, se impone a las autoridades del Estado la obligación de que la justicia sea administrada de manera pronta, lo que debe tener en cuenta el legislador al establecer los procedimientos con tal finalidad, de manera que los plazos y términos que prevea sean razonables y no se retarde la solución de conflictos.

Se establece que los tribunales estatales deben ser independientes e imparciales, cualidades que más bien están referidas a sus integrantes. Para garantizar que sus resoluciones tengan ambas características tenemos la división de poderes, de manera que los otros poderes no se inmiscuyan en la elaboración o la revisión de los fallos del Judicial, así mismo se tiene las denominadas garantías judiciales, que se clasifican en: la selección y designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad.

Por otra parte, advertimos que con el propósito de garantizar el libre acceso a la administración de justicia, el propio artículo 17 constitucional establece la gratuidad de los tribunales.

Sin embargo, todas estas prevenciones constitucionales encaminadas a facilitar el acceso a los tribunales y mejorar su desempeño, no eliminan por completo las desventajas de la justicia judicial, como son la formalidad y la complejidad de sus procedimientos, por ello es que en ocasiones los particulares y las propias autoridades optan por formas alternativas como son la mediación, la conciliación y el arbitraje, así como el acudir a organismos protectores de los derechos humanos, por ejemplo.

El artículo 14 constitucional establece la garantía de audiencia de la siguiente manera:

“Artículo 14.- ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. ...”.

En principio, es necesario precisar que el concepto de tribunales no debe conceptualizarse, como ya se dijo, como los órganos del Poder Judicial Federal o Local, sino cualquier autoridad del Estado que tenga atribuciones para conocer de un procedimiento, que pueda tener como consecuencia la privación de los bienes que tutela el derecho de audiencia.

Por otra parte, la exigencia de que los “tribunales” estén previamente establecidos se refiere a que los mismos deben existir antes de que se produzca el caso que pueda llevar a causar la privación, dotados de competencia genérica, es decir, que no se limite a la solución de un determinado o determinados casos.

En relación con el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, se puede señalar que el mismo prevé la competencia de los tribunales federales para conocer: **“De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado”.**

En la parte que a este asunto interesa, tenemos que se prevé la competencia de los tribunales de la Federación para conocer de las controversias sobre aplicación de leyes federales, así como la jurisdicción concurrente de los tribunales locales, cuando sólo se afecten intereses particulares.

La razón de tal prevención se debe a que en nuestro país existen tribunales de dos órdenes, de ahí que resulta lógico que los federales conozcan de conflictos derivados de la aplicación de normas también de carácter federal, así como de los tratados internacionales vigentes en México.

Ahora bien, con el propósito de evitar el rezago de los Tribunales de la Federación se permite que en aquellos casos en que el conflicto, por aplicación de normas federales, sólo afecta intereses particulares, el actor opte por acudir ante aquéllos o ante los tribunales de carácter local, tal es el caso de las controversias mercantiles que tienen carácter federal y que, por lo general, se someten a los jueces y tribunales locales.

Por último, cabe destacarse que en el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal se dispone que las sentencias de primera instancia en los juicios federales son apelables ante el superior del juzgador que la emitió, lo que significa que cuando la controversia se sometió al conocimiento de un Juez de Distrito, la sentencia de primera instancia será apelable ante el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda y si el conocimiento del asunto se propuso a un juzgador local, conocerá de la apelación en contra de la sentencia de primera instancia, la Sala respectiva del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa de que se trate.

Ahora bien, el promovente considera que tales preceptos de la Constitución Federal son vulnerados por los artículos 50, segundo párrafo, última parte, 56, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar, que a la letra disponen:

“Artículo 50.- El Contrato que deben celebrar los Industriales con los Abastecedores de Caña es el instrumento jurídico que regula las relaciones entre ambos respecto de la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar; será uniforme para todos los Ingenios del país, se sujetará a los términos que se establecen en esta Ley y requerirá la sanción del Comité correspondiente, entregándose copia del mismo a las partes.

Deberá contener, como mínimo la personalidad de los contratantes, la identificación del Ingenio y del terreno contratado para producción de caña de azúcar, la vigencia del Contrato, la forma de pago de la caña, el pago de intereses ordinarios o moratorios, las causales de rescisión, el sometimiento expreso de las partes a los acuerdos del Comité Nacional y del Comité, así como a la jurisdicción de la Junta Permanente.

El Comité Nacional elaborará el formato del Contrato”.

“Artículo 56.- Los Ingenios y sus Abastecedores de Caña se someterán expresamente a la jurisdicción de la Junta Permanente con el objeto de dirimir las controversias que surjan con motivo del incumplimiento de lo establecido en la presente Ley y del Contrato que celebren y demás disposiciones derivadas y relacionadas”.

“Artículo 119.- El sistema de solución de conflictos de la agroindustria de la caña de azúcar se conformará con:

a) Comités, como instancia de conciliación, y

b) Junta Permanente, en procedimiento conciliatorio o en procedimiento arbitral”.

“Artículo 125.- Para la resolución de las controversias azucareras que se susciten, los Abastecedores de Caña y los Industriales deberán someterse a la jurisdicción de la Junta Permanente, a petición de parte, en los términos establecidos en esta Ley, en el Contrato y demás disposiciones derivadas.

Las partes deberán cumplir con las resoluciones que dicte la Junta Permanente, una vez que causen estado”.

Como puede advertirse, los preceptos impugnados establecen que la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar será competente para resolver las controversias que se susciten con motivo del incumplimiento de las disposiciones de la Ley que se analiza y del contrato que celebren los Industriales (propietarios de los ingenios procesadores de caña de azúcar) y los Abastecedores de Caña (productores, personas físicas o morales, cuyas tierras se dediquen total o parcialmente al cultivo de la caña de azúcar, para uso industrial).

Por otra parte, se obtiene que los preceptos impugnados obligan a los Industriales y a los Abastecedores de Caña a pactar expresamente el sometimiento a la jurisdicción de la Junta Permanente para la solución de las controversias que lleguen a suscitarse.

Ahora bien, como ya se precisó al hacer referencia al derecho de acceso efectivo a la administración de justicia, no siempre esta función pública tiene que ser proporcionada por tribunales propiamente dichos, sino que podría considerarse que el mismo puede ser prestado a través de formas alternativas de justicia, por lo que no es el caso desestimar la creación de la Junta Permanente, sin previamente examinar su naturaleza y analizar si constituye una institución capaz de sustituir a los tribunales en lo que respecta a la solución de conflictos cañeros.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar es resultado de un proceso legislativo que tuvo origen en cuatro iniciativas, dos de las cuales se ocuparon del sistema de impartición de justicia tratándose de controversias azucareras, en las que se destacó lo siguiente:

Exposición de motivos de la iniciativa de ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, presentada por el diputado Francisco Castro González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que en la parte conducente señala:

“Otro rubro de vital importancia para el desarrollo de las actividades del sector, descansa en el actual sistema de impartición de justicia. Este, como se sabe, se encuentra hoy en día a cargo de un órgano de naturaleza administrativa, es decir,

dependiente del Poder Ejecutivo, que ejerce una suerte de jurisdicción delegada (o por colaboración), tal como ocurrió hasta 1992 en la órbita agraria.--- Se trata de la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, creada en 1975, con antecedentes directos en la Comisión Nacional de Conflictos Cañeros, creada en 1946. Esta configura un tribunal de carácter especial, no por razón de su temporalidad (que están prohibidos expresamente por la Constitución), sino de su materia, en el que se ventilan las disputas o conflictos de intereses surgidos entre abastecedores y entre éstos y los ingenios.--- La sujeción a la jurisdicción forzosa de la Junta ha representado una garantía de seguridad jurídica de orden judicial para los justiciables en el ramo agroazucarero, toda vez que se trata de una materia que se considera inconveniente dejar en manos de los tribunales del fuero común (locales o federales) por varias razones, entre las que resaltan: su alto grado de especialización; la necesidad de ventilar las disputas en forma sumaria; y, la naturaleza social de su estructura procesal.--- Efectivamente, para justipreciar cabalmente los hechos ventilados en los litigios de la agroindustria de la caña de azúcar se requiere de un conocimiento amplio de los procesos de producción, transformación y comercialización que se juzgan, mismo que no se adquiere de la noche a la mañana, sino a lo largo de una constante práctica. La falta de especialización en la materia conduce fácilmente a juicios inexactos que pueden poner en entredicho la equidad de las resoluciones. Por ello, una de las mejores garantías de que el juzgador emitirá una sentencia justa, es un absoluto conocimiento teórico, técnico y jurídico en el ramo de su competencia.--- Así pues, desde el punto de vista de la especialización del órgano jurisdiccional, los tribunales civiles de los fueros común y federal no están en condiciones de resolver las controversias azucareras en los términos que las necesidades imponen, simple y sencillamente porque carecen de funcionarios judiciales con conocimientos y experiencia en la materia.--- Desde el punto de vista adjetivo o instrumental, dada la naturaleza perecedera de los bienes en juego y la duración del ciclo productivo de la caña, los conflictos azucareros requieren de un proceso de orden sumario, es decir, breve, mismo que no le es dable a los tribunales civiles ordinarios, cuya formalidad procesal hace muy lenta la resolución de los litigios, lo que acarrearía grandes pérdidas a las partes en disputa.--- Por otro lado, mientras que al ramo civil le es inherente un procedimiento de estricto derecho que se sustenta en el principio de "igualdad jurídica de las partes", en el ámbito azucarero predomina un proceso social, toda vez que su instrumentación contiene reglas más flexibles, como: la facultad del juzgador para allegarse oficiosamente las pruebas y el sistema de formulación de sentencias, entre otros.--- Fuerza señalar que el carácter tutelar del proceso social en materia de administración de justicia azucarera no ha sido fruto de concesiones paternalistas otorgadas por el Estado para beneficiar a los cañeros a la luz de medidas populistas, ni mucho menos resultante de la actividad parlamentaria desplegada por el Congreso de la Unión, sino de un derecho concreto que fue conquistado por los productores -y sus organizaciones políticas y gremiales-, a través de una aguda lucha histórica, cuya legitimidad no se puede objetar a estas alturas. Se trata de una reivindicación justicialista, no de una merced estatal.--- No obstante, la carga de trabajo de la Junta en términos cuantitativos y cualitativos es cada día más creciente, al grado que en la actualidad cuenta con un rezago bastante voluminoso. Frente a ello, el funcionamiento de este tribunal especial con el formato de junta, sujeto a las decisiones de un pleno, ha devenido un obstáculo insalvable para la fluida y expedita impartición de justicia en el ramo azucarero, a lo cual se agrega la carencia de facultades de ejecución de sentencias.--- En ese sentido, con la finalidad de agilizar el proceso de administración de justicia, desahogar el rezago existente y viabilizar judicialmente el proceso de producción, transformación y comercialización de la caña de azúcar, la presente Iniciativa contempla la transformación de la Junta en Tribunal de controversias azucareras, con la calidad de órgano especial del Poder Judicial, dotado de plena autonomía y presupuesto propio.--- La modernización integral del sistema de atención estatal de la agroindustria de la caña de azúcar nacional sienta sólidas bases para que el gobierno mexicano pueda empezar su rescate en condiciones menos desfavorables. El fortalecimiento institucional en los ámbitos administrativo y judicial, permitirá al Estado apoyar con mayor eficacia las necesidades del sector. La existencia de una ventanilla única para las cuestiones administrativas y de un tribunal para las jurisdiccionales ayudará, sin duda, a recuperar terreno".

Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, presentada por el diputado Arturo Herviz Reyes, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la que para la solución de conflictos se propuso:

“La propuesta pretende generar condiciones equitativas para iniciar la reconstrucción del sector azucarero, apuntalar los beneficios de los productores e industriales, dándole certeza jurídica y claridad al proceso operativo de la agroindustria. En este tenor se enmarca el sistema de impartición de justicia, para lo cual se requiere de Tribunales capacitados y autónomos de los intereses del Ejecutivo, y expedito; basado en el principio de la igualdad jurídica y procesal para las partes y con facultades para exigir la ejecución de las sentencias. En este sentido la necesidad de transformar la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras en un Tribunal de Controversias Azucareras el cual dependa directamente del Poder Judicial, con autonomía y presupuesto propio”.

Cabe apuntarse que en la iniciativa presentada por el diputado Bernardo Pastrana Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la exposición de motivos no se hizo referencia al tema, sin embargo, en los artículos 39 y 40, respectivamente se proponía que para solucionar las controversias se procuraría el arbitraje entre las partes y que cuando éstas no se sometan al arbitraje, dirimirían sus conflictos en los Juzgados del Fuero Común de la Entidad Federativa correspondiente.

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara de origen, la de Diputados, en la parte conducente se señaló:

“Instancias de participación y de solución de controversias.--- De conformidad con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su Capítulo XIV, se constituye un Comité Nacional del Sistema-Producto Caña de Azúcar, en el que estarán representados en paridad los actores de la cadena productiva.--- Es esa tesitura, el presente dictamen refuerza la propuesta de las tres primeras Iniciativas analizadas, contemplando la constitución del Comité Nacional Sistema-Producto Caña de Azúcar, en el que se mantienen los espacios institucionales para que los industriales y los abastecedores de caña de azúcar continúen participando consensuadamente en el desarrollo de la actividad; pero, además, para que resuelvan de manera ágil los problemas que lleguen a afrontar.--- Asimismo, se consideró relevante que, en atención a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación sea la encargada del registro de las organizaciones de abastecedores de caña de azúcar, así como las modificaciones que se den en ellas a nivel estatutario, del número de sus afiliados y sus dirigencias, a través del Servicio Nacional del Registro Agropecuario.--- Otro aspecto de vital importancia para el desarrollo de las actividades del sector, descansa en el sistema de solución de controversias. Este se encuentra, en la actualidad, a cargo de un órgano denominado Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, de composición tripartita, esto es, con representantes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de los industriales y de los abastecedores de caña de azúcar.--- Luego de un análisis pormenorizado del actual sistema de solución de controversias azucareras y considerando que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su Capítulo XVIII, hace referencia al sistema de arbitraje de los sistema-producto, la Comisión dictaminadora consideró necesario preservar a la Junta con el carácter de Permanente, dada su importancia como órgano conciliatorio y arbitral, adecuando su integración, funcionamiento y financiamiento operativo de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 186 de la Ley citada, señalando que su presupuesto será resultado de las aportaciones de los sectores participantes en él”.

Como puede advertirse, en las partes del proceso legislativo en que se abordó el tema relativo a la solución de los conflictos azucareros, se destacó la necesidad de que la autoridad encargada debía conocer el sector, lo que requería de determinada especialización, que no tenían los juzgadores federales o locales.

Apuntado lo anterior, es necesario referirse a la regulación de la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, a la que se le otorga plena competencia para conocer y resolver todas aquellas controversias azucareras que le sean sometidas (artículo 127); y cuyo presupuesto anual propio, se integra con las aportaciones anuales de los sectores representados en ella (artículo 128).

El Pleno de la Junta Permanente se integra por: **a)** Un representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, quien la presidirá; **b)** Un representante de cada una de las organizaciones nacionales registradas; y **c)** Representantes de la Cámara Azucarera, en número igual al de los representantes de las organizaciones nacionales cañeras registradas (artículo 132).

El propio ordenamiento impugnado prevé el procedimiento conciliatorio y el arbitral ante la mencionada Junta Permanente.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la obligación de someterse expresamente a la jurisdicción de la Junta Permanente, desvirtúa el arbitraje cuyo elemento esencial es la cláusula arbitral, toda vez que aquél exige un sustento contractual, pues las partes se comprometen a resolver sus diferencias mediante el arbitraje, ya que no se puede obligar a ir a un arbitraje a quien no ha dado su consentimiento.

La importancia de que los contratantes expresen libremente su consentimiento en someterse al arbitraje, radica en que no pueden retractarse del compromiso asumido, lo que trae como consecuencia que una vez celebrada la cláusula arbitral no se puedan evitar sus efectos, de ahí que aun cuando una parte se niegue a cooperar con el arbitraje (por ejemplo no contesta la demanda o no designa arbitro), no es obstáculo para que el mismo se lleve a cabo y por otro lado, las partes estarán obligadas a acatar el laudo.

En consecuencia, las normas impugnadas hacen nugatoria la voluntad de las partes en los contratos azucareros, ya que las obligan a incluir la cláusula arbitral, sin tener en cuenta si consienten libremente someterse al procedimiento arbitral ante la Junta Permanente.

Lo hasta aquí dicho lleva a la conclusión de que los preceptos impugnados al obligar a los Industriales y a los Abastecedores de Caña a someterse al procedimiento arbitral ante la Junta Permanente resulta violatorio de los artículos constitucionales invocados por el promovente, pues la Junta Permanente constituye un obstáculo para que los sujetos mencionados, si así lo desean, accedan a los tribunales federales o locales, que tienen competencia para resolver conflictos originados por la aplicación de leyes federales, como el ordenamiento legal que se analiza.

Al respecto, cabe aclarar que la obligación los sujetos mencionados de incluir expresamente en los contratos que celebren, que para la solución de sus conflictos, se someten a la jurisdicción de la Junta Permanente, implica necesariamente que también se obligan a acatar sus resoluciones, es decir, la cláusula relativa también los obliga a cumplir con lo que la Junta determine, lo que se traduce es factible que no impugnen sus resoluciones ante los tribunales federales o locales.

En efecto, al obligar a los Abastecedores de Caña y a los Industriales a someterse al arbitraje de la Junta Permanente, implícitamente se les hace renunciar a tener acceso inmediato a la jurisdicción de los tribunales federales o locales, los que pueden administrar justicia en los términos del artículo 17 constitucional.

No es obstáculo a la conclusión anterior, lo sostenido por las Cámaras del Congreso de la Unión, en el sentido de que se requiere un conocimiento especial sobre el sector azucarero para impartir justicia en el mismo, ya que esta exigencia de conocimiento específico sobre la materia, es insuficiente para justificar la contravención a las normas constitucionales en cita y hacer nugatorio un derecho tan importante como el de acceso efectivo a la justicia.

Como tampoco demuestra la constitucionalidad de los preceptos impugnados el hecho de que por Decreto Presidencial, publicado el veintisiete de octubre de mil novecientos setenta y cinco, se haya creado la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, la que sustituyó a la Comisión Nacional de Arbitraje para la Resolución de Controversias entre Cultivadores de Caña e Ingenios Azucareros, en la función de resolver los conflictos cañeros, toda vez que los antecedentes referidos de la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, que establece la ley impugnada, no justifican su apego a los preceptos constitucionales en cita.

Al respecto, cabe aclarar que este Tribunal Pleno tiene obligación de examinar la validez constitucional de los preceptos impugnados, confrontando sus prevenciones, en este caso, el diseño jurídico que hacen de la mencionada Junta Permanente, con los preceptos de la Norma Fundamental, lo que significa que los antecedentes de dicha institución no trasciende al examen constitucional que se realiza, toda vez que este análisis debe ser actual, es decir, de las normas impugnadas tal como fueron concebidas por el legislador.

Son las razones anteriores, por las que **se declara la invalidez de los artículos 50, segundo párrafo, última parte, 56, y 125 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar, en las porciones normativas que más adelante se precisan.**

En relación con la declaratoria de invalidez, es necesario puntualizar que en atención a que la inconstitucionalidad de la Junta de Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, deriva de constituir la en una instancia obligatoria para la resolución de conflictos azucareros, cuando no puede obstaculizar el acceso inmediato a los tribunales competentes, ello no se traduce en que dicha institución necesariamente deba ser expulsada del derecho positivo, toda vez que puede ser considerada como un arbitro privado al que voluntariamente se sometan los sectores involucrados en la agroindustria de la caña de azúcar, para la solución de sus conflictos.

Por la misma razón, al eliminarse la obligatoriedad de acudir ante la Junta Permanente a resolver las controversias que puedan suscitarse en la materia regulada por la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, no es posible considerar que el artículo 119 impugnado tenga el vicio de inconstitucionalidad apuntado, toda vez que este precepto únicamente precisa los procedimientos que para la solución de tales conflictos pueden tramitarse, al que en virtud de la decisión de este Tribunal Pleno, pueden acudir **voluntariamente** los sectores involucrados en esta agroindustria, a saber: **a)** Comités, como instancia de conciliación, y **b)** Junta Permanente, en procedimiento conciliatorio o en procedimiento arbitral.

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 50, en la porción normativa de su segundo párrafo que señala: ***“así como a la jurisdicción de la Junta Permanente”***; del artículo 56 en su integridad, el que prevé que ***“Los Ingenios y sus Abastecedores de Caña se someterán expresamente a la jurisdicción de la Junta Permanente con el objeto de dirimir las controversias que surjan con motivo del incumplimiento de lo establecido en la presente Ley y del Contrato que celebren y demás disposiciones derivadas y relacionadas”***; y el artículo 125, en su integridad, el que señala: ***“Para la resolución de las controversias azucareras que se susciten, los Abastecedores de Caña y los Industriales deberán someterse a la jurisdicción de la Junta Permanente, a petición de parte, en los términos establecidos en esta Ley, en el Contrato y demás disposiciones derivadas.--- Las partes deberán cumplir con las resoluciones que dicte la Junta Permanente, una vez que causen estado”***, todos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, esta declaratoria de invalidez surtirá efectos al día siguiente de la publicación de la presente ejecutoria, en el Diario Oficial de la Federación.

SEPTIMO.- El promovente sostiene que los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, violan el artículo 28, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal, pues otorgan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la facultad de proponer a la Secretaría de Economía las bases para la fijación de precios máximos en la materia, dentro de las que se encuentra el azúcar de caña.

Al respecto, se aclara que el artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece que las leyes fijaran las bases conforme a las cuales deban señalarse los precios máximos; lo que significa que tal atribución corresponde al Congreso de la Unión, la cual sólo implica el establecer las mencionadas bases, no así fijar los precios directamente, ya que de hacerlo viola el principio constitucional de libre concurrencia y competencia.

El Procurador sigue explicando que los preceptos impugnados violan el principio constitucional de libre concurrencia y competencia, ya que establecen el precio de la caña de azúcar, cuando el Congreso de la Unión sólo puede fijar las bases conforme a las cuales podrán determinarse precios máximos. Lo anterior, porque una vez establecido el precio de referencia del azúcar, el Ejecutivo Federal se encuentra impedido para determinar el precio de la caña de azúcar, pues éste queda determinado automáticamente por disposición de la Ley.

Agrega que la Ley establece una fórmula para determinar el precio del azúcar base estándar, el que servirá de referencia para fijar al precio de la caña de azúcar, por lo que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar queda limitado simplemente a la aplicación de dicha fórmula y su cálculo aritmético.

Por lo tanto, el promovente considera que contrario al principio de libre concurrencia y competencia, el que se fije un precio conforme al que se podrá vender y comprar la caña de azúcar, mismo que no podrá ser inferior ni superior al 57% (cincuenta y siete por ciento) del precio de referencia, calculado por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar de conformidad con los preceptos impugnados.

Al respecto, se aclara que los numerales impugnados no fijan las bases para determinar un precio máximo, como se prevé en el artículo 28 de la Constitución, sino que en contra del principio de libre concurrencia y competencia, se determina el precio de la caña de azúcar en sí mismo, a razón del 57% (cincuenta y siete por ciento) del precio de referencia del azúcar base estándar y, además, impone dicho precio para todo el ciclo agrícola.

Por último, sostiene que el Legislativo invade las atribuciones del Ejecutivo Federal, ya que a éste le corresponde determinar el precio máximo de los bienes y servicios, calculándolo de conformidad con las bases en que aquél haya determinado en la ley.

Este Tribunal Pleno advierte que el promovente considera que las normas impugnadas impiden que el Ejecutivo ajuste los precios del azúcar y de la caña a las condiciones reales de mercado, violando el principio de libre concurrencia, consagrado en el artículo 28, constitucional, el que dispone:

“Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la

principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”

El artículo constitucional transcrito, faculta a los poderes federales y locales para intervenir en la economía, si bien en principio pareciera que este precepto está dirigido a proteger la libre concurrencia y la competencia, no es posible soslayar que las facultades que se otorgan a las autoridades tienen como objetivo el impedir que el libre juego del mercado afecte a las clases económicamente más débiles, ya que permite que actúen e intervengan.

En efecto, si bien el artículo 28 constitucional pareciera que tutela la libre concurrencia y competencia, tal protección no es total, toda vez que no es posible dejar de observar que consagra lo que se conoce como la rectoría económica del Estado, que se traduce en que sus autoridades pueden intervenir en las actividades económicas para encauzarlas, así toda persona puede competir con las que se dediquen a la misma actividad, siempre que el Estado no decida intervenir legislativa y administrativamente, por considerar que la misma es básica para la economía nacional o el consumo popular. Inclusive, el texto actual ya no proclama la libre concurrencia como lo hacía el original aprobado por el Constituyente de Querétaro, al señalar:

“Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, y los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a inventores y perfeccionadores de alguna mejora”.

Independientemente de la complejidad del artículo 28 constitucional, toda vez que regula diversas instituciones, se pueden distinguir las siguientes: **a) prohíbe, impide o limita los monopolios, los estancos y los acaparamientos, ejemplificando cuando se presentan éstos, así como la obligación del legislador de prever castigos severos para estas prácticas; b) otorga al Legislador la atribución de establecer las bases para fijar los precios máximos de artículos, materias o productos necesarios en la economía nacional o el consumo popular** (reserva de ley), así como el imponer modalidades para su organización o distribución, con el propósito de evitar intermediaciones innecesarias, que provoquen desabasto o elevación de precios; **c) la protección de los consumidores, a través de la emisión de leyes; d) señala cuáles son las áreas estratégicas y prioritarias, así como su forma de operarlas; e) prevé la existencia de un banco de emisión y el procedimiento para designar a su dirigente; f) excluye ciertas concentraciones de la concepción de monopolio, entre las que se encuentran los privilegios que por tiempo determinado se otorgan a los autores o artistas, así como a los inventores y perfeccionadores; g) prevé la concesión de la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación; y h) el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, especificando su requisitos para tal efecto.**

En atención a que el Procurador promovente considera que las disposiciones cuya invalidez demanda no se limitan a establecer las bases para señalar el precio máximo del azúcar y de la caña, como lo establece el artículo 28 constitucional, en su párrafo tercero, sino que se exceden al prácticamente fijar el precio, lo que en su opinión también vulnera el principio de libre concurrencia o competencia, igualmente tutelado por el precepto constitucional en análisis, es que este Tribunal Pleno, considera necesario establecer el alcance de la reserva de ley que en lo que a tales materias se refiere establecen los párrafos segundo y tercero del numeral constitucional.

En este punto, es necesario tener en cuenta el marco constitucional de referencia para la solución de la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, en el que tienen especial relevancia las facultades que para intervenir en la economía se otorgan al Estado, pues como ya se apuntó, no es posible soslayar que a diferencia del texto original de la Constitución en que se proclamaba la libre concurrencia, el órgano reformador ha transformado el hacer del Estado, pues éste ha visto incrementada su participación en los ámbitos económico y social.

En ese marco constitucional, además de referirnos de manera introductoria a las disposiciones del artículo 28 constitucional, que el Procurador promovente estima violado por las disposiciones que impugna, también se hizo referencia de otras normas, como son las que contienen los artículos 25, 27, fracción XX y 73, fracción XXIX-E, en que se fortalece la responsabilidad del Congreso de la Unión, sobre la conducción el desarrollo integral del país, mediante la expedición de leyes que permitan promover, impulsar, planear y ejecutar actividades económicas vinculadas a este desarrollo nacional, en que tiene especial importancia el mejorar las condiciones de la población rural, así como el garantizar el abasto de bienes que resulten de consumo necesario.

Ahora bien, en relación con los alcances de una reserva de ley se puede precisar que se presenta cuando una norma de la Constitución Federal reserva la regulación de determinada materia al Poder Legislativo, a través de una ley, lo que significa que se excluye la posibilidad de que la materia respectiva sea regulada por disposiciones de naturaleza distinta a la ley en sentido formal y material.

La reserva de ley impone al Poder Legislativo la obligación de regular determinada materia, sobre todo en sus aspectos esenciales, sin que pueda remitirla a otro tipo de normas secundarias, como lo es el reglamento y, por otra parte, a las demás autoridades estatales las obliga a no reglamentar la materia que por disposición constitucional le corresponde a la ley.

Sobre este punto, se puede agregar que aun cuando el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes (artículo 89, fracción I, constitucional), es decir, se le otorga la atribución de emitir normas reglamentarias que permitan o tiendan a la ejecución de las leyes del Congreso de la Unión, cuando en la Constitución existe una reserva de ley, el Presidente de la República no puede abordar las materias reservadas en exclusiva a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Lo anterior es así, porque si bien a través de su facultad reglamentaria el Presidente de la República puede emitir normas que tienen una naturaleza similar a las de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, en cuanto son generales, abstractas, impersonales y obligatorias, el Constituyente estableció que determinadas materias deben ser reguladas por el órgano que, desde el punto de vista constitucional, representa o expresa la voluntad popular y la de las entidades partes del pacto federal, no por el titular del Poder Ejecutivo que tiene la obligación de acatar tal voluntad, sobre todo que las normas que éste emite están subordinadas a las leyes.

En efecto, las normas reglamentarias están subordinadas a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, las que puede desarrollar, complementar o detallar con el propósito de facilitar su aplicación, pero sin contrariar, exceder o modificar su contenido, pues la justificación y medida de las normas reglamentarias es la ley que las precede (principio de subordinación jerárquica).

Una vez precisado el alcance de una reserva de ley, es necesario verificar qué constituye la materia que en el artículo 28, párrafos segundo y tercero, constitucional, se reserva a la regulación por parte del Poder Legislativo.

1. En el artículo 28, párrafo segundo, de la Constitución Federal se establece una reserva de ley en relación con toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, que tenga por objeto obtener el alza de los precios; con todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí, obligando a los consumidores a pagar precios elevados; y con todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas, con perjuicio para el público en general o determinada clase social.

La reserva de ley consiste en que el Poder Legislativo, tanto Federal como Local en los ámbitos de sus competencias, están obligados a expedir normas en que se castigue severamente tales conductas, pues expresamente establece que **“la ley castigará severamente”** las mismas, dejando su persecución a las demás autoridades, las que están obligadas a hacerlo dentro del cauce legal correspondiente.

Entonces, al Legislador le corresponde definir en la ley, las conductas prohibidas por el precepto y establecer la sanción a las mismas, sin que el Ejecutivo pueda abordar en normas reglamentarias tales aspectos.

2. En el artículo 28, párrafo tercero, constitucional se prevé como atribución del Legislador Federal, el establecimiento de las bases para que se señalen los precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como el imponer modalidades a su distribución con el objetivo de evitar intermediaciones innecesarias o excesivas, que provoquen desabasto o el alza de sus precios. Igualmente se le reserva el expedir leyes que protejan a los consumidores y propicien su organización en cuidado de sus intereses.

En la parte que este análisis interesa, la reserva de ley implica que únicamente el Legislador puede fijar las bases para la determinación de los precios máximos de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, lo que a su vez significa que cuenta con la facultad para precisar en la ley qué bienes son necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

Como puede advertirse esta atribución está vinculada a la salvaguarda de la economía nacional, así como la protección que otorga a los consumidores en general y, en especial, a las clases sociales económicamente débiles, ya que está encaminado a evitar que las mismas se vean afectadas, por el libre juego del mercado, en su acceso a bienes de consumo popular, finalidades perseguidas por el contenido del precepto constitucional en comento.

Sobre las bases para determinar los precios máximos de bienes necesarios para la economía nacional o el consumo popular reservadas en cuanto a su regulación a la ley, se puede señalar que el legislador además de precisar tales bienes, está facultado para establecer los elementos, el procedimiento o la fórmula que debe aplicarse para tal efecto, así como designar a la autoridad encargada de hacer tal determinación.

Previamente a verificar si la regulación que se hace en los preceptos cuya invalidez se demanda, contravienen el artículo 28, de la Constitución Federal, es necesario tener en cuenta que en el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, el Legislador destacó la importancia de esta materia prima y sus productos para la economía nacional, de la siguiente manera:

“Artículo 2.- Sus disposiciones son de interés público y de orden social, por su carácter básico y estratégico para la economía nacional en términos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, tiene por objeto normar las actividades asociadas a la agricultura de contrato y a la integración sustentable de la caña de azúcar, de los procesos de la siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización y la comercialización de la caña de azúcar, sus productos, subproductos, coproductos y derivados”.

Entonces, partiendo de la base que las actividades relacionadas con el cultivo y explotación de la caña de azúcar tienen el carácter de básicas y estratégicas para la economía nacional y que el azúcar es un producto de consumo popular, lo que no está a discusión ni ha sido cuestionado, es necesario constatar como se regulan la forma de determinar sus precios en los preceptos impugnados, los que a la letra disponen:

“Artículo 5.- El producto azúcar de caña, por ser necesario para la economía nacional y el consumo popular, queda sujeto a las disposiciones contenidas en el Artículo 7o. de la Ley Federal de Competencia Económica”.

“Artículo 7. La Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades competentes de los Gobiernos Federal, Estatales y del Distrito Federal, así como de los municipios, en el ámbito de sus atribuciones realizará lo siguiente: ...

... VII. Proponer a la Secretaría de Economía las bases para la fijación de precios máximos en la materia, en términos del Artículo 7o. de la Ley Federal de Competencia Económica;...”.

“Artículo 10.- El Comité Nacional, para el cumplimiento de su objeto, tendrá las siguientes atribuciones:...

... XI. Con base en el balance azucarero para la zafra correspondiente, calcular y proponer el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña, llevando registro y control de los precios nacionales del azúcar y de los precios del mercado internacional incluidos los precios del mercado de los Estados Unidos de América;...

“Artículo 57.- El precio de la caña de azúcar registrará anualmente, de acuerdo al precio de referencia del azúcar que proponga el Comité Nacional, y publique la autoridad competente en el Diario Oficial de la Federación en el mes de octubre del primer año de cada zafra”.

“Artículo 58.- Cuando la caña de azúcar se destine a la producción de azúcar, su precio deberá referirse al azúcar recuperable base estándar, a razón del 57% del precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar.

El precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar se determinará como el promedio ponderado del precio nacional del azúcar estándar al mayoreo, más el precio promedio de las exportaciones de azúcar realizadas en el Ciclo Azucarero de que se trate.

Para efectos del párrafo anterior, el precio nacional del azúcar estándar al mayoreo se determinará con base en el monitoreo del Sistema Nacional de Información de Mercados, o del mecanismo que lo sustituya acordado por el Comité Nacional y el precio promedio de las exportaciones del azúcar se calculará con base en los registros del balance azucarero que determinen, a partir de la producción y consumos nacional del azúcar, los excedentes netos exportables de azúcar nacional y por Ingenio, de donde se obtendrá la variación porcentual del componente de exportación del precio del azúcar.

El precio de referencia será el que se obtenga como promedio ponderado de ambos precios”.

De los preceptos impugnados se obtienen las siguientes prevenciones:

1. Que al ser el producto de azúcar de caña necesario para la economía nacional estará sujeto a las disposiciones del artículo 7 de la Ley Federal de Competencia Económica, la cual es reglamentaria del artículo 28 constitucional.

“(REFORMADO, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 2006)

Artículo 7o.- Para la imposición, en los términos del artículo 28 constitucional, de precios a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I. Corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate. La Comisión determinará mediante declaratoria si no hay condiciones de competencia efectiva.

II. La Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias y previa opinión de la Comisión, fijará los precios que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

La Secretaría podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones o modalidades que sean necesarias en esta materia, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia.

La Procuraduría Federal del Consumidor, bajo la coordinación de la Secretaría, será responsable de la inspección, vigilancia y sanción, respecto de los precios que se determinen conforme a este artículo, de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor”.

Al respecto, cabe aclarar que el precepto legal transcrito, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil seis, en relación con la imposición de precios a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, dispone lo

siguiente: que únicamente el Ejecutivo Federal puede determinar, mediante decreto, los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate, lo que será determinado mediante declaratoria por la Comisión Federal de Competencia; y que a la Secretaría de Economía, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias y previa opinión de la mencionada Comisión, fijará los precios que correspondan a dichos bienes y servicios, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

Asimismo, el precepto legal dispone que la Secretaría de Economía podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones o modalidades que sean necesarias en esta materia, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia; y que la Procuraduría Federal del Consumidor, bajo la coordinación de la citada Secretaría, será responsable de la inspección, vigilancia y sanción, respecto de los precios que se determinen, de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Todo lo anterior se traduce en que corresponde a la Secretaría de Economía el fijar el precio del producto "azúcar de caña", para lo cual tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Federal de Competencia, sin perjuicio de las atribuciones que en la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar otorga a otras instituciones, a las que se hará referencia a continuación.

2. Que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación propondrá a la Secretaría de Economía bases para la fijación de los precios máximos en la materia.

3. Que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con base en el balance azucarero para la zafra de que se trate, le corresponde calcular y proponer el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña.

Para tal efecto, dicho Comité Nacional debe llevar registro y control de los precios nacionales del azúcar, así como del mercado internacional, incluido el mercado de los Estados Unidos de América.

4. Que el precio de la caña de azúcar regirá anualmente, el que estará de acuerdo con el precio de referencia del azúcar propuesto por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, y publique la Secretaría de Economía en el Diario Oficial de la Federación en el mes de octubre del primer año de cada zafra.

5. Se establece una regla específica tratándose de caña de azúcar que se destine a la producción de azúcar, consistente en que su precio (el de la caña) debe estar referido al azúcar recuperable base estándar, a razón del 57% (cincuenta y siete por ciento) del precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar.

6. El precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar se determina sacando el promedio ponderado del precio nacional del azúcar estándar al mayoreo, más el precio promedio de las exportaciones de azúcar realizadas en el ciclo azucarero correspondiente.

Para obtener el precio nacional del azúcar estándar al mayoreo se tendrá en cuenta el monitoreo del Sistema Nacional de Información de Mercados, o el mecanismo que lo sustituya acordado por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

El precio promedio de las exportaciones de azúcar se calculará con base en los registros del balance azucarero que determinen, a partir de la producción y consumo nacional de azúcar, los excedentes netos exportables de azúcar nacional y por Ingenio, de donde se obtendrá la variación porcentual del componente de exportación del azúcar.

El precio de referencia será el que se obtenga como promedio ponderado de ambos precios.

Las anteriores prevenciones de las normas legales impugnadas revelan que el legislador en ejercicio de su atribución derivada de la reserva de ley, determinó que todas las actividades asociadas al cultivo y explotación de la caña de azúcar son básicas y estratégicas para la economía nacional, así como que el producto azúcar es necesario para ésta y para el consumo popular.

Como consecuencia de considerar que el azúcar es necesario para la economía nacional y para el consumo popular, se establece que le corresponde fijar su precio a la Secretaría de Economía, dependencia que será apoyada por: **a)** la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que le propondrá las bases para la fijación de precios máximos en la materia; **b)** el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar que calculará y le propondrá el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña; y **c)** la Comisión Federal de Competencia la que le dará su opinión.

Las anteriores prevenciones son acordes con la reserva de ley contenida en el artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Federal, el hecho de que el Poder Legislativo haya señalado que la caña de azúcar y su producto azúcar son necesarios para la economía nacional y el consumo popular, lo que los sujeta a que se determinen sus precios máximos, por lo tanto, el hecho de que haya otorgado a la Secretaría de Economía la facultad de determinarlos, también encuentra asidero constitucional en aquella norma de la Ley Suprema.

Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte que los artículos 57 y 58 impugnados, contrariamente a lo sostenido por el Procurador General de la República, no determinan de manera directa el precio de la caña de azúcar y de su producto azúcar, toda vez que en los mismos se establecen las bases para su cálculo.

Lo anterior es así, porque el Legislador decidió que el precio de la caña será de conformidad al precio de referencia del azúcar, propuesto por el mencionado Comité Nacional y publicado por la Secretaría de Economía.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que el Legislador determinó dar un trato diferenciado a la caña que se destina a la producción de azúcar, para efectos de determinar su precio, ya que éste deberá estar referido al azúcar recuperable base estándar, a razón del 57% (cincuenta y siete por ciento) del precio de referencia del azúcar base estándar.

En relación con el referido porcentaje, se estima necesario tener en cuenta lo sostenido en el **proceso legislativo** del que deriva su prevención, así se tiene que **en el dictamen de la Cámara de Origen, la de Diputados**, se advierte lo siguiente:

“... Es un cultivo en el que su precio se determina en función del comportamiento histórico de un mercado nacional liberado y de futuros del mercado internacional.--- Es una actividad en la cual se tiene una participación previamente establecida sobre la base de un precio de referencia que pondera los mercados nacional e internacional del azúcar: 57 por ciento para los abastecedores y 43 por ciento para los transformadores, subrayando que no existe participación para los primeros en los subproductos derivados del azúcar (mieles, alcoholes y bagazo).--- Es una actividad cuya materia prima, en su valor, depende del precio al mayoreo que en el mercado obtenga el producto final: el azúcar... Sistema de pago.--- Los rasgos específicos de la agroindustria de la caña de azúcar han dado lugar a relaciones jurídicas distintivas, propias de la agricultura por contrato, acordes a lo que hoy establece en su artículo 108 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.--- El pago por tonelada de caña se establece, al inicio de cada zafra, en función del precio al mayoreo del kilogramo de azúcar base estándar. Debido a este mecanismo de determinación de precios, el abastecedor debe vigilar que el ingenio pague la materia prima acorde a la cantidad y a la calidad de la caña entregada a la fábrica y a su contenido de azúcar, por lo que tendrá derecho a participar en forma conjunta con el personal del ingenio, en la toma de muestras y en los análisis necesarios para determinar el valor final de la materia prima.--- Debido a lo anteriormente expuesto, es fundamental contar con un sistema de pago, hasta ahora aprobado por abastecedores e industriales, que les ofrece a los mismos certidumbre y confianza. En esta línea valga apuntar que en el cuerpo de la Ley se establecen las bases generales que componen dicho sistema de pago y que, en aras de la certidumbre para todos los actores de la agroindustria, se introdujo un artículo transitorio que de manera explícita, declara vigentes las disposiciones actuales, hasta en tanto el Comité Nacional Sistema-Producto Caña de Azúcar no adopte un acuerdo o acuerdos unánimes que modifiquen tales disposiciones”.

Por otra parte, **en el dictamen de la Cámara Revisora, la de Senadores**, sobre el tema que se analiza se advierte lo siguiente:

“En el Capítulo referente al sistema de pago, se mantiene la participación de la caña con el 57% del precio de referencia. Es importante señalar que esta participación es resultado de un proceso de negociaciones históricas que tiene que ver con la desregulación de las obligaciones de los Industriales para con los Abastecedores de Caña, de tal forma que en el pasado la caña de azúcar representaba el 60 % del valor del azúcar, y adicionalmente los productores participaban del valor de las mieles finales y los alcoholes.--- Para mantener esta participación de la caña en el precio del azúcar, el Gobierno de la República se apoyaba en una política de precios oficiales y subsidios al sector.--- En la reforma de la legislación de Mayo de 1991, la participación de la caña se estableció con el 54% respecto del precio libre a bordo ingenio del azúcar, que determinaba la autoridad, a la vez que los Abastecedores de Caña dejaron de participar en el valor de las mieles y alcoholes; y para Julio de 1993,

dado el acuerdo que se estableció entre Industriales azucareros y Organizaciones de los Abastecedores de Caña, a efecto de desregular a los industriales en el pago de las cuotas del seguro social de los Abastecedores y sus trabajadores, se acordó que los Industriales otorgaran durante tres zafras a los Abastecedores de Caña un punto porcentual del precio del azúcar adicional al 54% por zafra hasta llegar al 57% del mismo.--- En la presente Ley se mantiene la participación del 57% del precio de referencia de azúcar de caña, y cuidadosos de no afectar a terceros, estas Comisiones revisamos la estructura de precios del azúcar en el mercado, de tal forma que pudimos constatar que el precio de referencia que se obtiene es inferior hasta en un 38% respecto del precio detallista, e inferior de los precios mayorista y medio mayorista, de tal manera que esta decisión no afecta a los consumidores finales del azúcar.--- 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.--- Es importante destacar que en la Ley que se propone, se establecen los pasos para determinar el monto que debe pagarse al Abastecedor de Caña conforme a un contenido de azúcar recuperable tomando en consideración los factores de pol en caña, fibra en caña y una eficiencia base de fábrica determinada en función del resultado máximo que obtuvieron los ingenios azucareros en la zafra 1990/1991, respecto de la cual podemos decir que, si bien es cierto ya ha sido superado en al menos el 25 % de los ingenios, lo que demuestra que éstos se han eficientado al modernizarse en sus instalaciones y en su operación, los que no la han alcanzado presentan rezagos, por lo que es motivo de esta Ley prever la superación de este factor mediante programas de fomento para los ingenios rezagados”.

Como puede advertirse, para determinar el precio de la caña destinada a la producción de azúcar, el Legislador tomó en cuenta cómo era la participación de los abastecedores de caña, producto de negociaciones históricas, que dieron como resultado que aquellos obtuvieran el 57% (cincuenta y siete por ciento) del precio de referencia de azúcar de caña, aspecto que consideró da certidumbre tanto a los abastecedores de caña, los que pueden verificar que el pago de la materia prima que entregan al ingenio sea el adecuado, como a los industriales, para saber lo que deben pagar.

Volviendo a las disposiciones impugnadas, cabe aclarar que si bien para determinar el precio de la caña se alude al 57% (cincuenta y siete por ciento) del precio de referencia del azúcar base estándar, ello no significa que el Legislador determine directamente tal precio de la caña, toda vez que hay otros elementos a considerar, como son: **a)** el determinar el azúcar base estándar que puede recuperarse de la caña que se va a destinar a tal fin; y **b)** el determinar el precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar, para lo que a su vez se deberá considerar el precio nacional del azúcar estándar al mayoreo, más el precio de las exportaciones realizadas en el ciclo azucarero, ya que el promedio ponderado de estos elementos será el mencionado precio de referencia.

Tales elementos representan variables que permiten el ajuste del precio a las condiciones del mercado, ya que el precio nacional del azúcar estándar al mayoreo, se determina con base en el monitoreo que realiza el Sistema Nacional de Información de Mercados o el mecanismo que lo sustituya acordado por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y, por lo que hace al promedio de las exportaciones de azúcar, también se toman en cuenta condiciones de mercado, como son los registros de balance azucarero a partir de la producción y consumo nacional del azúcar, los excedentes netos exportables de azúcar nacional y por Ingenio, de donde se obtendrá la variación porcentual del componente de exportación del precio de azúcar.

Lo anterior, revela que el mecanismo para la determinación del precio de la caña, de la caña destinada a la producción de azúcar y del azúcar, no establece de manera fija sus precios, ya que las dependencias involucradas tienen que considerar variables propias del mercado, de ahí que las prevenciones contenidas en las normas impugnadas únicamente establecen las bases para determinar los precios de estos bienes, lo que resulta acorde con la facultad que el artículo 28, tercer párrafo, de la Constitución Federal otorga al Poder Legislativo.

Ahora bien, las disposiciones impugnadas tampoco impiden la libre competencia o competencia en el mercado, ya que no constituyen un obstáculo para la comercialización de la caña y del azúcar, como tampoco afectan la competencia legal que debe existir entre quienes producen los mismos bienes o prestan igual

servicio, toda vez que para fijar el precio de la caña y del azúcar, se toma en cuenta el comportamiento del mercado nacional e internacional, lo que se traduce en que se deja en libertad la comercialización de estos bienes, pero se establecen bases para que el libre juego del mercado no afecte a los consumidores más débiles, ni a los abastecedores de caña.

Lo anterior fue tomado en cuenta por el Legislador, ya que en el Dictamen de la Cámara de Origen, la de Diputados, se destacó lo siguiente: ***“Las disposiciones de la presente Ley no contravienen a las de la Ley Federal de Competencia Económica, en virtud de que el precio del azúcar en el mercado será sujeto a las fuerzas del mismo y sus variaciones son registradas por el Servicio Nacional de Información de Mercados en las centrales de abasto del país, y dichas variaciones servirán para determinar el precio nacional de la materia prima”.***

No está demás recordar que si bien la prohibición de monopolios, acaparamientos, estancos, etc. que prevé el artículo 28 constitucional, significa la permisión de una competencia y concurrencia libre, también el mismo precepto junto con los numerales 25, 27, fracción XX y 73, fracción XXIX-E, de la Norma Fundamental, permite la intervención estatal con el propósito de encauzar actividades prioritarias para la economía nacional o proteger a los consumidores de productos básicos, para que no sean afectados por la libertad del mercado, lo que significa que en algunas materias la libre concurrencia no es absoluta.

Son las razones anteriores, por las que **se reconoce la validez constitucional de los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.**

OCTAVO.- El Procurador promovente sostiene que el artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, viola los artículos 16, párrafo primero, y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Al respecto, el promovente aclara que el precepto impugnado al establecer la aportación de cuotas tripartitas para la viabilidad del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA), impone una obligación pecuniaria a los industriales y las organizaciones de productores que no se identifica con los conceptos de contribuciones que se contienen en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

Además de que resulta inconstitucional que a través de lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional, como prevé el artículo 98 impugnado, se pretenda imponer una carga económica a los particulares, sobre todo si se considera que en la norma combatida no se establece los elementos esenciales de la contribución (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago), lo que genera incertidumbre a los destinatarios de la norma.

Por ello, concluye el Procurador que al Comité Nacional se le están otorgando facultades de autoridad fiscal, sin que lo sea, además de que para la fijación del monto de las aportaciones tripartitas se otorga un amplio margen de discrecionalidad, pues las mismas serán establecidas *“en los términos, lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional”.*

En apoyo a lo anterior, sostiene el promovente que la única excepción al principio de legalidad, prevista en el artículo 131 constitucional, no se actualiza en este caso.

Por último, aduce que el requisito de fundamentación se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución le establece, sin embargo, en este caso el Congreso de la Unión al imponer el pago de aportaciones (no precisadas) a los productores, a los industriales y al Gobierno Federal, no actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere en el artículo 31, fracción IV.

Del concepto de invalidez propuesto, se advierte que el Procurador General de la República estima que la prevención contenida en el artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar impone al Gobierno Federal, a los industriales y a las organizaciones de abastecedores de cañas, una contribución consistente en el pago de aportaciones destinadas al Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA), lo que resulta violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por las razones que en el mismo expresa.

Este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que no basta con la denominación que el Legislador dé a determinada figura, para el estudio de su constitucionalidad, ya que este examen debe hacerse de acuerdo con la verdadera naturaleza de la institución cuestionada y no con el nombre que se le dé, lo que en este caso lleva a que se analice la naturaleza jurídica de la disposición impugnada, para estar en la posibilidad de verificar, por una parte, si las aportaciones al fondo para el sostenimiento del mencionado Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, tienen el carácter de contribuciones o tributos, así como de constatar si el Legislador puede establecer este tipo de obligaciones a los particulares y al Gobierno Federal.

Con este objetivo es que debe tenerse en cuenta cómo se regula el Centro de Investigación (CICTCAÑA) referido y sus atribuciones, en los preceptos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, que a continuación se transcriben:

“TITULO QUINTO

DE LA INVESTIGACION, LA DIVERSIFICACION Y LA SUSTENTABILIDAD

CAPITULO I

De la Investigación y Desarrollo Tecnológico

Artículo 97.- Se crea el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA), que tendrá como propósito orientar los proyectos de investigación y desarrollo para otorgarle más competitividad y rentabilidad a la agroindustria de la caña de azúcar.

Este centro dependerá del Comité Nacional, y se sujetará a las directrices de éste, a las del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable y a las políticas que sean aprobadas por la Comisión Intersecretarial y el Consejo Mexicano en la materia.

Su estructura, programa de mediano plazo y programa operativo anual de investigación y desarrollo, así como su presupuesto, serán aprobados por el Comité Nacional.

Artículo 98.- Para darle viabilidad al CICTCAÑA se creará un fondo con aportaciones tripartitas, del Gobierno Federal, de los Industriales y de las Organizaciones en los términos, lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional.

Artículo 99.- A través del CICTCAÑA, en coordinación con las instituciones de investigación y educación superior participantes, se dará prioridad al establecimiento de un inventario nacional de proyectos de investigación y recursos materiales en campus de experimentación, a efecto de optimizar las investigaciones y sus resultados obtenidos y aprovechar los campus existentes para el desarrollo de nuevos proyectos.

Artículo 100.- El CICTCAÑA se apoyará en cuerpos colegiados formados por investigadores de reconocido prestigio que serán convocados de las diferentes instituciones públicas que realizan investigación científica y tecnológica en el país.

Artículo 101.- El CICTCAÑA, con la aprobación del Comité Nacional, atenderá las demandas de los sectores integrantes de la agroindustria de la caña de azúcar, y tendrá como propósitos fundamentales los siguientes:

I. Desarrollar nuevas variedades con elevados contenidos de sacarosa, baja fibra, tolerantes a plagas y enfermedades, sequía e inundaciones y otras adversidades climatológicas;

II. Generar paquetes tecnológicos regionales que incrementen sustancialmente la productividad agrícola e industrial;

III. Diseñar y evaluar los sistemas de cartografía y geoposicionamiento satelital y los programas de cómputo que aseguren una aplicación y uso estandarizado en los Comités, con el fin de fortalecer el Sistema de Información para la toma de decisiones que permitan la elevación de la productividad y competitividad de cada una de las zonas de abastecimiento cañero;

IV. Establecer los mecanismos de vinculación y coordinación de todas las instancias que participan en el desarrollo tecnológico de la gramínea y en particular retomar el control de las estaciones de hibridación y cuarentenaria para proyectar el programa de nuevas variedades a largo plazo, evitar duplicidades y abaratar los costos;

V. Promover las investigaciones que diversifiquen y optimicen el aprovechamiento de la caña atendiendo a su rentabilidad, mercado y disponibilidad de inversiones;

VI. Elaborar el inventario de investigación aplicada y sus productos en el mercado, a efecto de medir sus ventajas y su costo beneficio, poniéndola a disposición de Abastecedores de Caña e Industriales;

VII. Profundizar en la evaluación del efecto en los rendimientos de fábrica y campo del proceso de fabricación del azúcar de caña cortada en verde;

VIII. Promover para cada región y Zona de Abastecimiento, el sistema de cartografía y geoposicionamiento satelital estandarizado para todos los Comités, con el propósito de facilitar la reconversión productiva y lograr el pleno aprovechamiento de la tierra;

IX. Determinar mediante estudios e investigaciones, la contribución a la competitividad del territorio rural de cada una de las Zonas de Abastecimiento cañero que permitan consolidar la producción, el empleo y los servicios rurales;

X. Inventariar la investigación y sus resultados en materia de coproductos, subproductos y derivados, y promover las nuevas investigaciones para maximizar el aprovechamiento y diversificación de la caña de azúcar, y

XI. Llevar a cabo las investigaciones, estudios y acciones que acuerde y le instruya el Comité Nacional.

Artículo 102.- El CICTCAÑA promoverá, a través de los mecanismos de coordinación que se establezcan con las instituciones académicas y de investigación, la formación del recurso humano que le dé certidumbre y continuidad a este Centro de investigación.

Artículo 103.- A efecto de garantizar la aportación del Gobierno Federal a este Centro, se harán las previsiones necesarias en el Programa Especial Concurrente que incluya el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año. Las aportaciones que deban realizar los Abastecedores de Caña y los Industriales se harán por tonelada de caña y serán acordadas en el Pleno del Comité Nacional”.

En principio, es necesario destacar que el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, se encuentra previsto en el título quinto de la ley impugnada, denominado “De la investigación, la diversificación y la sustentabilidad”, el que tiene como propósito la orientación de los proyectos de investigación y de desarrollo para hacer más competitiva y rentable a la agroindustria de la caña de azúcar, previéndose sus objetivos de manera más específica, los que se pueden sintetizar como de desarrollo científico y tecnológico, promoción de nuevas tecnologías, entre otros.

Para alcanzar tales propósitos se prevé que el Centro de Investigación referido **a)** se coordine con instituciones de investigación y de educación superior para establecer un inventario de proyectos de investigación y aprovechar los recursos materiales, para mejorar las investigaciones y sus resultados, así como para aprovechar los recursos para el desarrollo de nuevos proyectos (artículo 99); **b)** se apoye en cuerpos colegiados de investigadores reconocidos de las instituciones públicas que realizan investigación científica y tecnológica en el país (artículo 100); y **c)** que a través de los mecanismos de coordinación que se establezcan con instituciones académicas y de investigación, se promoverá la formación del recurso humano que le dé certidumbre y continuidad a dicho Centro de Investigación.

Este Centro de Investigación (CICTCAÑA) depende del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, y está sujeto a sus directrices, así como a las del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, y las políticas que apruebe la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable y el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

Para el sostenimiento del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, en el precepto impugnado (artículo 98), se establece la creación de un fondo a través de las aportaciones del Gobierno Federal, de los Industriales y de las Organizaciones Cañeras, en los términos de la reglamentación que apruebe el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Aún más, en el numeral 103, se establece que para asegurar la aportación del Gobierno Federal, se harán las previsiones necesarias en el Programa Especial Concurrente que se incluya el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año.

Respecto de esta disposición es necesario tener en cuenta que de acuerdo con la diversa Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, incluye el conjunto de Programas Sectoriales relacionados con las materias reguladas en ese ordenamiento legal, sin embargo, se estima necesario verificar exactamente qué es el Programa Especial Concurrente, cuáles son sus objetivos y lo relativo a su sostenimiento, para lo cual se tiene en cuenta las disposiciones que al respecto contienen los preceptos de la Ley mencionada, que a continuación se transcriben:

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE:

“Artículo 14.- En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

La Comisión Intersecretarial, en los términos del artículo 13 de este ordenamiento, considerará las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano, a fin de incorporarlas en el Programa Especial Concurrente. Igualmente, incorporará los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como establecerá las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación.

La Comisión Intersecretarial, a petición del Ejecutivo Federal, hará las consideraciones necesarias para atender lo que dispone la fracción II del artículo 13 de esta Ley.

Artículo 15.- El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

- I. Actividades económicas de la sociedad rural;**
- II. Educación para el desarrollo rural sustentable;**
- III. La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable;**
- IV. Planeación familiar;**
- V. Vivienda para el desarrollo rural sustentable;**
- VI. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable;**
- VII. Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural;**
- VIII. Política de población para el desarrollo rural sustentable;**
- IX. Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad;**
- X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;**
- XI. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural;**
- XII. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación;**
- XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;**
- XIV. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;**
- XV. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular;**
- XVI. Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre;**

XVII. Impulso a los programas orientados a la paz social; y**XVIII. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.**

Artículo 16.- El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable será aprobado por el Presidente de la República dentro de los seis meses posteriores a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se difundirá ampliamente entre la población rural del país. Dicho programa estará sujeto a las revisiones, evaluaciones y ajustes previstos por las leyes aplicables con la participación del Consejo Mexicano.

El Ejecutivo Federal establecerá las previsiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del Programa Especial Concurrente, para lo cual la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, formulará el presupuesto correspondiente, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los Programas Sectoriales relacionados con las materias de esta Ley. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, el artículo 103 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en cuanto a las aportaciones de los Abastecedores de Caña y de los Industriales, dispone que se hagan por tonelada de caña y que serán acordadas en el Pleno del Comité Nacional.

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima necesario destacar que dentro de la regulación del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, no se establece su naturaleza jurídica, como sí se hace en el caso del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, ya que en el artículo 9, se establece que este Comité se trata de **“un organismo público descentralizado, dependiente de la Administración Pública Federal, cuyo objeto será la coordinación y la realización de todas las actividades previstas en esta Ley relacionadas con la agroindustria de la caña de azúcar; su domicilio legal será la Ciudad de México, Distrito Federal”**.

En relación con el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, en el artículo 10 se faculta al mencionado Comité Nacional para; **“XXI. Aprobar el Reglamento, el programa de trabajo y el presupuesto del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, para recibir informes periódicos y evaluar el cumplimiento de su desempeño, así como proponer las aportaciones que hagan los industriales, las organizaciones nacionales y la Secretaría;...”**.

Lo que hasta este punto se lleva dicho, permite concluir que el Centro de Investigación está concebido como un organismo encargado de impulsar y realizar la investigación científica y tecnológica relacionada con la agroindustria de la caña de azúcar, con el propósito de fomentar su desarrollo y competitividad, que permita la diversificación y sustentabilidad de esta materia.

Por sus actividades, el Centro de Investigación es un auxiliar del organismo público descentralizado Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, del que depende y el que le autoriza para que atienda las demandas de los sectores integrantes de la agroindustria de la caña de azúcar y quien le puede se instruir las investigaciones, estudios y acciones a realizar (artículo 101, párrafo primero y fracción XI).

Sin embargo, a diferencia de dicho Comité Nacional, el que pertenece a la administración pública federal, el Centro de Investigación (CICTCAÑA) es un organismo que ejerce una función de coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico de la caña de azúcar, para mejorar los procesos productivos a los que esta materia prima está sujeta, lo que redundará en beneficio de los sectores involucrados; además, de que por sus funciones sirve de enlace entre la administración pública federal (Comité Nacional) y los instituciones académicas y científicas que coordina, así como con el recurso humano que forma parte del propio Centro de Investigación, por cuyo conducto se llevan a cabo actividades de control, promoción y consulta que le son propias.

En apoyo de la conclusión anterior, se encuentra el hecho de que el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, no se trata de un órgano del Estado, integrante de su gobierno, que imponga sus decisiones en forma unilateral, coercitiva e imperativamente, dado que su diseño jurídico está enfocado a optimizar los resultados de la cadena productiva que implica la agroindustria de la caña de azúcar, a través del sistema de cooperación con los sectores involucrados, mediante la investigación y promoción de nuevas tecnologías.

Por lo que se refiere al sostenimiento del mencionado Centro de Investigación (CICTCAÑA), el numeral impugnado prevé la creación de un fondo con **las aportaciones tripartitas** del Gobierno Federal, de los Industriales y de las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña, las que **no constituyen contribuciones o tributos**, como lo sostiene el Procurador promovente, como se demostrará a continuación.

En el numeral 98 impugnado se prevé a cargo de los industriales y las organizaciones nacionales cañeras una exacción obligatoria, por cuanto se le trata de una prestación que no tiene su origen en su voluntad, ni en un acuerdo de voluntades, sino que deriva de una disposición legal, única característica en que coinciden con los tributos, sin embargo, no se trata de un impuesto, un derecho, una contribución especial o de mejora ni de una aportación de seguridad social.

Las aportaciones para el fondo del Centro de Investigación (CICTCAÑA), son a cargo del Gobierno Federal, de los Industriales así como de las Organizaciones Nacionales Cañeras y a favor de esa Institución, es decir, no están establecidas a favor de la Administración Pública del Estado Mexicano, de ahí que no tienen el carácter de ingresos públicos; en cambio, en el caso de las contribuciones el pago generalmente corre a cargo del particular y en favor del Estado.

El pago de contribuciones tiene por objeto sufragar los gastos públicos del Estado, por lo que se decretan para cubrir el presupuesto de egresos, y con el pago de las aportaciones tripartitas para el fondo del mencionado Centro de Investigación (CICTCAÑA), se pretende darle viabilidad para que cumpla con su propósito de orientar los proyectos de investigación y desarrollo, para otorgar más competitividad y rentabilidad a la agroindustria de la caña de azúcar.

Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales durante el lapso en que ocurran; mientras que el pago de las aportaciones deben hacerlo el Gobierno Federal, los Industriales y las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña, por así disponerlo la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Todo lo anterior revela que las aportaciones tripartitas para el fondo del Centro de Investigación, no tienen características que permitan identificarlas con los tributos, ya que siendo obligatorias no se trata de una actividad financiera del Estado, aunque tampoco privada, pues se encamina al cumplimiento de fines previstos en la Constitución y en la Ley, además de estar organizada por el Estado.

Las aportaciones tripartitas no constituyen una recaudación de ingresos para los gastos públicos del Estado, que por ello deba verse reflejada en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, en relación con este último debe señalarse que en él sólo se verá reflejada la provisión presupuestaria para el pago de la aportación que le corresponde al Gobierno Federal, dentro del Programa Especial Concurrente.

No se identifican con alguna de las especies de los tributos, previstas que nuestra legislación, pues no son impuestos, ya que no están destinadas a sufragar gastos públicos; no son derechos ya que no son la contraprestación a un servicio prestado por el Estado; tampoco son una contribución de mejora, ya que no es la prestación en dinero legalmente obligatoria para aquellas personas que se ven particularmente beneficiadas con una obra pública o con la realización de una determinada actividad generalmente económica; y no se trata de aportaciones a la seguridad social.

Las aportaciones están afectadas de modo concreto a un destino relacionado con la viabilidad del Centro de Investigación, y son a cargo de quienes se ven beneficiados con su actividad como son los industriales y los abastecedores de caña, así como el Gobierno Federal a quien le corresponde regir la economía nacional y proteger bienes básicos para el consumo popular.

En consecuencia, si bien el artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar impone una carga económica a los particulares, la misma no es una contribución tributaria y por lo mismo, no se encuentra condicionada para su validez constitucional a las garantías consagradas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Encuentra apoyo lo anterior, en la tesis aislada número 1a.XVII/2003, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, que este Pleno hace suya, toda vez que el criterio que informa corrobora que una obligación pecuniaria establecida por ley, cuando no tiene el carácter de contribución, no le son aplicables las garantías que en materia impositiva establece el mencionado numeral de la Constitución Federal, la que a continuación se transcribe:

“INSTITUTO PARA LA PROTECCION AL AHORRO BANCARIO. A LAS CUOTAS QUE DEBEN CUBRIRLE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE, NO LES SON APLICABLES EXTENSIVAMENTE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD PROPIOS DE LAS CARGAS TRIBUTARIAS.- De lo dispuesto en los artículos

31, fracción IV, 74, fracción IV, y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20 a 22, 90, fracción III, y 91, fracción II, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; 46, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones de Crédito; así como 6o. y 21 del Código Fiscal de la Federación, se desprenden los siguientes puntos distintivos entre el pago de las contribuciones al fisco federal y el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias por parte de las instituciones de banca múltiple al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario: 1. El pago de las contribuciones corre a cargo del particular, en general, y en favor del Estado; en cambio, únicamente las instituciones de banca múltiple deben efectuar el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias previstas en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en favor del referido instituto; 2. El pago de contribuciones tiene por objeto sufragar los gastos públicos del Estado, por lo que se decretan para cubrir el presupuesto de egresos, y no puede realizarse pago alguno a cargo del erario federal que no esté previsto en el citado presupuesto o en ley posterior; con el pago de las cuotas al referido instituto se pretende que éste cumpla con el objeto de proteger al ahorro bancario, y que regule los apoyos financieros que se otorguen a los propios bancos; 3. Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales durante el lapso en que ocurran; mientras que el pago de las cuotas citadas deben hacerlo siempre las instituciones de banca múltiple por el simple hecho de tener esa calidad, con independencia de que realicen o no las operaciones garantizadas; 4. La falta de pago del monto de las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, motiva su actualización desde el mes en que debió hacerse el pago, y hasta que éste se efectúe, así como el pago de recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno; por su parte, la falta de pago de las mencionadas cuotas, en tiempo y forma, hace merecedora a la institución bancaria infractora a una multa por el equivalente a un tanto de la cuota omitida. De lo anterior se concluye que el pago de contribuciones y el pago de las cuotas referidas son de naturaleza diferente, por lo que, al establecerse estas últimas, no se está en presencia de un caso análogo que justifique la aplicación extensiva de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal”.

Amparo en revisión 272/2001. Banco Inbursa, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa, y coagraviadas. 8 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

Y, por lo que hace al principio de legalidad en materia tributaria, al no tener las aportaciones tripartitas el carácter de contribución fiscal, tal garantía no las rige, de ahí que la norma impugnada no contraría este principio constitucional, por el hecho de no establecer todos los conceptos que señala el Procurador promovente, los que por cierto son los elementos esenciales de los impuestos.

Por la misma razón, las atribuciones del Comité Nacional en relación con la determinación del monto de las aportaciones cuestionadas, no implica que a ese organismo público descentralizado se convierta en una autoridad fiscal.

Sin embargo, como ya se señaló las aportaciones para el fondo del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, son impuestas a los sectores que integran la agroindustria, por conducto de sus representantes, tal obligatoriedad no encuentra justificación constitucional, ni siquiera con el hecho de que sea el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en el que por cierto están representados los sujetos obligados, quien proponga sus aportaciones.

En efecto, no existe fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión imponga obligatoriamente a los industriales y las organizaciones nacionales cañeras el hacer aportaciones por toneladas de caña y que sean acordadas por el Pleno del Comité Nacional (artículos 98, impugnado, y el 103).

Ahora bien, si se atiende al hecho de que los fines perseguidos con la creación del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar, sí tienen asidero en la Constitución Federal, ya que su numeral 27, fracción XX, establece que el Estado debe promover el desarrollo rural integral, estableciendo como una medida para ello el fomentar la actividad agropecuaria con servicios de capacitación y asistencia técnica, entre otros, actividades que la propia Constitución autoriza regular al Poder Legislativo de la Federación, considerándolas de interés público; esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, llega a la conclusión de que es necesario hacer una interpretación conforme a la Constitución de los artículos 98 y 103, de la Ley impugnada.

Cabe aclarar que el hecho de que el artículo 27, fracción XX, de la Constitución Federal faculta al Poder Legislativo de la Federación para regular aspectos relacionados con la planeación y fomento del desarrollo rural integral a través de servicios de capacitación y asistencia técnica, para los que precisamente creó al Centro de Investigación (CICTCAÑA), permite presumir la constitucionalidad de la regulación que de este organismo se hace en la norma sujeta a este medio de control, por lo que este Tribunal Pleno estima que es posible interpretar el precepto impugnado, artículo 98, y el distinto numeral 103 de la Ley para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar conforme a nuestra Ley Suprema y de esta manera evitar un vicio que podría dar lugar a declarar su inconstitucionalidad.

Esta Suprema Corte estima necesario precisar que la interpretación de una norma general que está siendo objeto de análisis dentro de un medio de control constitucional, como es el caso de la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, debe partir de la premisa de que dicha norma impugnada cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, se debe privilegiar la que sea conforme a la Constitución.

Al respecto, cabe aclarar que cuando una norma legal admite distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Constitución, siempre que sea posible este Órgano de control optará por adoptar o acoger la interpretación que hace a la norma impugnada compatible con la Constitución, pues de esta manera este Tribunal Constitucional, en su carácter de interprete, admite o acepta el método de interpretar conforme a la Constitución que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, toda vez que la interpretación conforme a la Constitución tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma.

Es necesario precisar que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades el preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro que es nuestra Constitución Federal; igualmente debe señalarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, que expulsa la norma contraria a la Constitución de dicho orden, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de interpretarla conforme a nuestra Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos se hace prevalecer los contenidos de la Constitución Federal.

En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el caso de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad el salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, es que este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio de razonabilidad a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de las razones que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del Legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el Órgano reformador de nuestra Norma Suprema.

Una vez hechas las anteriores precisiones y atendiendo a que, como ya se señaló, la creación del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar desarrolla el contenido del artículo 27, fracción XX, en el sentido de que una medida que para promover el desarrollo rural integral, es el fomento de la actividad agropecuaria a través de servicios de capacitación y asistencia técnica, es que es importante su subsistencia para lo cual es necesario darle viabilidad financiera mediante las aportaciones previstas en la ley impugnada, las que no pueden ser impuestas de manera obligatoria, ya que conforme a la Constitución Federal, las aportaciones de los industriales y las organizaciones nacionales cañeras para el sostenimiento del referido Centro de Investigación son totalmente voluntarias, esto es, los sectores de la agroindustria de la caña de azúcar representados en el Pleno del Comité Nacional no están legalmente obligados a realizar aportaciones al fondo para el sostenimiento del Centro de Investigación, en atención a que esta es la interpretación constitucional del contenido del artículo 98 impugnado y del 103, ambos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

En los términos apuntados, **este Tribunal Pleno reconoce la validez constitucional del artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.**

NOVENO.- El Procurador General de la República sostiene que el artículo 87 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar viola el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución, toda vez que prevé que cuando por casos fortuitos o de fuerza mayor se queden cañas contratadas y programadas sin industrializar en la zafra de que se trate, en beneficio de los abastecedores de caña afectados, el ingenio y la

totalidad de los abastecedores que sí hayan entregado caña en esa zafra, absorberán el 66% (sesenta y seis por ciento) del valor de esas cañas, deduciendo el promedio de los costos totales de cosecha y demás deducibles que le correspondan.

Con tal prevención, el promovente aduce que el mencionado precepto impugnado afecta el patrimonio del ingenio y de la totalidad de los abastecedores que hayan entregado caña durante la zafra de que se trate, sin que sean parte del compromiso contractual pactado por el abastecedor que sufrió la pérdida por causa fortuita o fuerza mayor, ni mucho menos hayan expresado su consentimiento para sufrir esa disminución en su patrimonio mediante un acuerdo de voluntades o bien exista una resolución judicial que justifique tal afectación.

Por último, concluye que se afecta en su patrimonio al ingenio y a los demás abastecedores que sí hayan entregado la caña, sin que previamente hayan consentido la afectación de su patrimonio para responder de los daños sufridos por el abastecedor cuyas cañas contratadas y programadas se quedaron sin industrializar, por caso fortuito o de fuerza mayor, lo que viola su garantía de audiencia.

Ahora bien, el precepto impugnado dispone:

“Artículo 87.- Cuando por casos fortuitos o de fuerza mayor, tales como fenómenos meteorológicos, ajenos al Ingenio y a los Abastecedores de Caña, se queden cañas contratadas y programadas sin industrializar en la zafra de que se trate, en beneficio de los Abastecedores de Caña afectados se establece lo siguiente:

I. De acuerdo con el estimado de la producción de caña, llevado a cabo por el Comité para cada caso, se harán los cálculos del valor de dichas cañas, deduciendo el promedio de los costos totales de cosecha y demás deducibles que le correspondan. Del valor resultante el 34% será absorbido por el propio Abastecedor de Caña, abonándosele a su cuenta el 66%, del cual el Ingenio cubrirá 33% y el otro 33% será a cargo de la totalidad de los Abastecedores de Caña que hayan entregado caña durante la zafra de que se trate, y

II. En casos de tiempos perdidos debidamente registrados por excesos de lluvias durante el programa de zafra y de quemas accidentales de cañas desarrolladas fuera de tiempo de zafra, según dictamen del Comité, se atenderá su solución en igual forma a la que se menciona en el párrafo anterior”.

En relación con los motivos de invalidez que el Procurador General de la República propuso respecto del artículo 87 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con fundamento en los artículos 59 y 73, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestima la presente acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior es así por virtud de que en este aspecto, el proyecto proponía reconocer la validez del artículo 87 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, sin embargo, toda vez que el resultado de la votación correspondiente fue de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra del proyecto, esto es, en el sentido de declarar la invalidez de la norma, y de dos votos de los señores Ministros Valls Hernández y Silva Meza a favor del proyecto, dado que como lo establece el citado artículo 72 de la Ley Reglamentaria de la materia **“Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fuesen aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno, desestimaré la acción ejercida y ordenará el archivo del asunto”.**

Entonces, al no haber alcanzado la mayoría exigida para invalidar las normas, se desestima la acción en el aspecto de que se trata, debiendo reflejarse esta declaratoria en un punto resolutivo.

Sirven de apoyo a lo anterior las tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, que a continuación se transcriben:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 10/99

Página: 284

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MAS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia”.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Febrero de 2002

Tesis: P./J. 15/2002

Página: 419

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCION MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORIA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTICULO 105, FRACCION II, ULTIMO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCION Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión”.

DECIMO.- Como último concepto de invalidez, el Procurador General de la República sostiene que los precepto que impugna, artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 50, segundo párrafo, última parte, 56, 57, 58, 87, 98, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, violan el artículo 133 de la Constitución, ya que no respetan los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, toda vez que contradicen los artículos 9, primer párrafo, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, 28, párrafos segundo y tercero, 31, fracción IV, 104, fracción I, de la propia Constitución Federal.

Como puede advertirse la violación a los principios de supremacía constitucional y de jerarquía normativa, se hacen derivar de las contravenciones que se imputan a cada uno de los preceptos impugnados respecto de normas específicas de la Constitución Federal, las que ya fueron motivo de análisis por este Tribunal Pleno y, en su mayoría desestimadas en los considerandos quinto, séptimo, octavo y noveno, por lo que hace a los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 57, 58, 87 y 98, de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

En cambio, este concepto de invalidez que se examina únicamente resulta fundado por lo que hace a los artículos 50, segundo párrafo, última parte, 56, 119 y 125 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar, los que se declararon inconstitucionales en el considerando sexto de esta resolución.

Consecuentemente, **se reconoce la validez constitucional** de los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 57, 58, 98 y 119, de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar **y**, por otra parte, **se declara la invalidez** de los numerales 50, segundo párrafo, última parte, 56 y 125, del mismo ordenamiento legal, en las porciones normativas y por las razones que se contienen en el considerando sexto de este fallo, **esta declaratoria de invalidez empezará a surtir efectos al día siguiente de la publicación de la presente ejecutoria, en el Diario Oficial de la Federación.**

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 50, segundo párrafo, última parte, 56 y 125, de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en las porciones normativas que se precisan en el considerando sexto de esta sentencia.

TERCERO.- La declaratoria de invalidez contenida en el resolutivo que antecede surtirá efectos en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.- Se reconoce la validez de los artículos 5, 7, fracción VII, 10, fracción XI, 34, 38, 57, 58, 98 y 119 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, por las razones señaladas en los considerandos quinto, sexto última parte, séptimo y octavo de esta ejecutoria.

QUINTO.- Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 87 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, por la razón señalada en el considerando noveno de esta ejecutoria.

SEXTO.- Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.

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

Puesto a votación el proyecto modificado, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobaron: el Resolutivo Primero; el Resolutivo Segundo, excepto la declaración de invalidez del artículo 87, la que se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, votaron en contra los señores Ministros Valls Hernández y Silva Meza y reservaron su derecho de formular votos particulares o voto de minoría, y los señores Ministros de la mayoría reservaron el suyo para formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes; el Resolutivo Tercero; el Resolutivo Cuarto, excepto el reconocimiento de validez de los artículos 57 y 58, el que se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Silva Meza, votaron en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia y reservaron su derecho de formular votos particulares o voto de minoría, y los señores Ministros de la mayoría reservaron el suyo para formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes; y el reconocimiento de validez del artículo 98, el que se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, votaron en contra los señores Ministros Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo y reservaron su derecho de formular votos particulares o voto de minoría, y los señores Ministros de la mayoría reservaron el suyo para formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes; y el Resolutivo Quinto.

En virtud de que la declaración de invalidez del artículo 87 no obtuvo la votación calificada de ocho votos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, deberá desestimarse la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto legal y redactarse el resolutivo y el considerando respectivos.- No asistieron la señora Ministra Margarita Luna Ramos por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial, y el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por estar disfrutando de vacaciones en virtud de haber integrado la Comisión de Receso del Segundo Período de Sesiones de dos mil seis.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el Ministro Ponente Juan N. Silva Meza y el Licenciado José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidente **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- Ministro Ponente: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ochenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de nueve de julio último dictada en la acción de inconstitucionalidad 27/2005 promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Sexto resolutivo de dicha sentencia.- México, Distrito Federal, a siete de noviembre de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.