

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

VOTO particular que formula el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la Acción de Inconstitucionalidad 27/2005, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y del 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.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2005, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESION DE NUEVE DE JULIO DE DOS MIL SIETE.

Formulo el presente voto para expresar, por un lado, las razones por las que no comparto el reconocimiento de validez de los artículos 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, contenido en el cuarto resolutivo de la resolución plenaria, y por el otro, mi convicción en torno a la inconstitucionalidad del artículo 87 de esa ley, respecto del cual se desestimó la acción en el quinto resolutivo de la referida resolución plenaria, por no haberse obtenido la mayoría requerida para su declaratoria de inconstitucionalidad.

I. Los artículos 10, fracción XI, 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar disponen:

“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 regirá 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.”

Deriva de las normas transcritas lo siguiente:

a) El Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar está facultado para calcular y proponer el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña, con base en el balance azucarero para la zafra correspondiente, debiendo para ello llevar registro y control de los precios nacionales del azúcar y de los precios del mercado internacional incluidos los de Estados Unidos de América.

b) El precio de la caña de azúcar regirá anualmente, de acuerdo al precio de referencia del azúcar que proponga el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y que publique la Secretaría de Economía en el Diario Oficial de la Federación en el mes de octubre del primer año de cada zafra.

c) El precio de la caña de azúcar que se destine a la producción de azúcar, debe referirse al azúcar recuperable base estándar, a razón del 57% del precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar.

d) El precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar se obtiene del promedio ponderado del precio nacional del azúcar estándar al mayoreo, más el precio promedio de las exportaciones de azúcar en el ciclo azucarero correspondiente.

e) Para calcular el precio nacional del azúcar estándar al mayoreo se atenderá al monitoreo del Sistema Nacional de Información de Mercados o al mecanismo que lo sustituya acordado por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

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

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

Como puede advertirse, los artículos 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar no están previendo bases para fijar el precio máximo de la caña de azúcar y el de referencia del azúcar y del azúcar base estándar a que se refieren, sino que establecen un procedimiento concreto y determinado que arroja un precio para la caña de azúcar, no máximo sino único o fijo al que deberá venderse por los productores o abastecedores de la caña, a los que alude la fracción I del artículo 3o. de la propia Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

En efecto, el párrafo tercero del artículo 28 de la Constitución autoriza al legislador para fijar 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.

El establecimiento de un precio máximo a un artículo, materia o producto supone que el mismo no podrá ser enajenado a un precio superior al establecido como máximo, pero por debajo del él, operan las fuerzas del libre mercado, de suerte tal que el artículo puede venderse a un mayor o menor precio de acuerdo a su oferta y demanda, siempre que no rebase el precio fijado como máximo.

El precio de la caña de azúcar conforme a lo establecido en los artículos 57 y 58 que se analizan no constituye un precio máximo, ya que no se permite que la caña se liquide a los productores o abastecedores a un precio fijado conforme a su oferta y demanda siempre que no rebase un límite máximo, sino que se trata de un precio fijo o único al que debe liquidarse la caña.

Asimismo, los numerales citados no prevén bases para la obtención del precio único de la caña, sino que contemplan un procedimiento concreto y determinado que necesariamente arrojará ese precio, sin que existan elementos variables a considerar por la autoridad, como se estima en la resolución mayoritaria.

Lo anterior se afirma porque el precio de la caña que debe regir anualmente atiende al precio de referencia del azúcar que propone el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y publica la Secretaría de Economía y, tratándose específicamente de la caña de azúcar destinada a la producción de azúcar, su precio se refiere al azúcar recuperable base estándar a razón del 57% del precio de referencia del kilogramo de azúcar base estándar, que se determina en la forma prevista en el artículo 58 de la Ley de la materia.

Por tanto, las disposiciones legales que establecen el precio único o fijo de la caña de azúcar no encuentran sustento en la primera parte del tercer párrafo del artículo 28 constitucional, que se refiere al establecimiento de bases legales para la fijación de precios máximos a los artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

Dichas disposiciones legales tampoco se justifican en los artículos 25, 27, fracción XX, 28, párrafos segundo y tercero, parte última, y 73, fracción XXIX, inciso E, de la Constitución, que establecen la rectoría económica del Estado; la facultad y deber de éste de promover las condiciones para el desarrollo rural integral con el fin de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional, además de fomentar la actividad agropecuaria y forestal; la obligación de las autoridades legislativa y administrativa de castigar y prevenir el acaparamiento de artículos de primera necesidad para obtener el alza de precios, así como los acuerdos o procedimientos entre productores, industriales, comerciantes o empresarios para evitar la libre concurrencia o competencia; la facultad para el Estado de imponer modalidades a la organización de la distribución de productos necesarios para la economía nacional o de consumo popular para evitar desabasto o alza de precios; y la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico referentes al abasto y la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios.

Efectivamente, las referidas facultades del Estado de rectoría económica y de intervención en esta materia resultan ajenas al establecimiento en ley de un precio fijo o único de liquidación de la caña de azúcar a sus productores o abastecedores, ya que la producción azucarera se maneja en un mercado nacional e internacional de excedentes, por lo que no se trata de un problema de desabasto de su materia prima la caña de azúcar y, además, tampoco se advierte cómo es que a través de la fijación del precio fijo es posible lograr un desarrollo sustentable de la agroindustria azucarera o se pretenda evitar el alza de precios de la caña y los productos que de ella derivan o su acaparamiento en perjuicio del público.

En consecuencia, considero que la fijación del precio único de la caña de azúcar, que deriva de los artículos 57 y 58 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, resulta violatoria de las garantías de libertad de trabajo y comercio y de libre competencia y concurrencia comercial previstas en los artículos 5o. y 28 de la Constitución Federal, respectivamente, por lo que no comparto el reconocimiento de validez relativo que se hace en el cuarto resolutivo de la resolución plenaria.

II. Por otro lado, considero que el artículo 87 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, respecto del que se desestimó la acción de inconstitucionalidad, resulta violatorio de los artículos 5o. y 14, segundo párrafo, de la Constitución.

El artículo 87 citado 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.”

No se desconoce que la disposición transcrita tiene fundamento en la solidaridad entre los diversos sectores involucrados en la agroindustria azucarera, en tanto prevé que cuando queden cañas contratadas y programadas sin industrializar en la zafra de que se trate, por casos fortuitos o de fuerza mayor, tales como fenómenos meteorológicos, ajenos al ingenio y a los abastecedores de caña, en beneficio de los afectados, se calcule el valor de las cañas conforme al estimado de su producción, disminuyendo el promedio de los costos

de cosecha y demás deducibles, a fin de que del valor resultante, el 34% sea absorbido por el abastecedor afectado, mientras que el 66% restante sea absorbido, en partes iguales, por el ingenio y los demás abastecedores que hubieran entregado la caña, solución que también se aplicará en los 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.

Sin embargo, considero que la disposición legal en análisis, independiente de su finalidad, obliga a los ingenios y abastecedores de la caña a responder, en cierto porcentaje, por pérdidas de otros, derivadas de casos fortuitos o de fuerza mayor en los que, por tanto, no tienen participación ni responsabilidad, privándoseles de una parte del producto de su trabajo, sin resolución judicial, en contravención al artículo 5o. de la Constitución, además de que se les afecta en su patrimonio sin que previamente hayan sido oídos y vencidos en juicio, como lo exige el segundo párrafo del artículo 14 de la propia Constitución.

Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la acción de inconstitucionalidad 27/2005 promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a tres de octubre de dos mil ocho.- Rúbrica.