
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO ECONÓMICOS



AZÚCAR VERSUS FRUCTOSA

**EL COMERCIO INTERNACIONAL DE EDULCORANTES
EN EL CONTEXTO DEL TLCAN**

HÉCTOR GASCÓN ESPINOSA

**Ciudad Universitaria,
Coyoacán, D.F.
Invierno 2003**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Con tutto l' amore che c'è stato e che per sempre resterà.

A mis padres: Ángel Gascón Valle y Esperanza Espinosa C.

Por significar mi esencia y mi escuela primigenia.

A mis hermanos

A todos y a cada uno, por su presencia vital e imprescindible.

***A mis sobrinos
(elementos -sine qua non-)***

Por su original e intrínseca alegría que nos enaltece sustancialmente.

A mi alma mater: la Universidad Nacional Autónoma de México

Por la extraordinaria ocasión de pertenecer a su comunidad universitaria, al tiempo de haberme administrado una formación auténtica, integral y más aún trascendental.

A Sandra

Por la sublime oportunidad de conocerla y sobretodo por reivindicar en sí misma mi presencia en el bajo mexicano.

A Angélica Gutiérrez Martínez

Por el placer de interactuar tanto a nivel universitario como personal, con una excelente amiga de virtudes exponenciales.

A Fernando Ariza

Por ser mi amigo desde la infancia y por exteriorizar normalmente su apoyo en la consecución de objetivos varios.

A Anabel Ramírez Olvera

Por alimentar sutilmente una redefinición en mi personalidad, expresada a través de la identificación de nuestros arquetipos.

Al profesor Víctor Hugo Pérez Hernández

Fundamentalmente por su amistad, su permanente apoyo e interés, así como la desmesurada paciencia que demostró durante esta empresa.

A mis amigos

Particularmente a aquellos con quienes compartí inveterados ideales en épocas maravillosas (Facultad de Derecho y ENP).

Villa Insurgentes; León, Gto.
Invierno 2003



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/023/04.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.

El pasante **GASCÓN ESPINOSA HÉCTOR**, con número de cuenta **9226949-9**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Víctor Hugo Pérez Hernández, titulada: **"AZÚCAR VERSUS FRUCTOSA. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE EDULCORANTES EN EL CONTEXTO DEL TLCAN"**.

El pasante **GASCÓN ESPINOSA** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

“ El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho”.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, D. F., a 4 de marzo de 2004.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

cle

ÍNDICE DE CONTENIDO

DE C

	Página
Introducción	I
Capítulo Primero	
<i>Antecedentes de la industria azucarera</i>	1
1.1 Derecho Económico y marco jurídico de la industria azucarera	1
1.2 Nociones elementales de la industria azucarera	2
1.3 Orígenes	5
1.3.1 El nacimiento de la industria azucarera en la Nueva España	9
1.3.2 La industria azucarera moderna	14
1.4 Perspectiva de la industria azucarera ante la intervención del Estado	19
Subsistema campo	23
Subsistema fábrica	24
1.5 Situación que prevalece en el campo cañero	33
1.6 Análisis de la problemática que enfrentan los ingenios	36
1.7 Estado actual de la industria	38
Capítulo Segundo	
<i>Elementos jurídico económicos de la litis: azúcar versus fructosa</i>	42
2.1 El proceso de apertura comercial de la sacarosa	42
2.1.1 Conformación del comercio internacional de azúcar	43
2.1.2 El mercado internacional de edulcorantes	45
2.1.3 El escenario internacional	48
2.2 ¿Esencialmente, qué es la fructosa?	49
2.2.1 Estados Unidos de América y su producción de JMAF	51
2.2.2 La producción "nacional" de JMAF	53
ALMEX-ADM	54
ARANCIA-CPC	56
2.3 El maíz como materia prima en la producción de fructosa	58
2.3.1 La situación del maíz en México ante la liberalización comercial	62
2.3.2 Importancia del maíz para nuestra economía	65
2.3.3 Sistemas de comercialización del maíz en México y EUA	66
2.4 instrumentos de protección -y subsidios- al sector agrícola de EUA y Canadá y sus implicaciones con las prácticas desteales de comercio internacional	67
Principales políticas comerciales -legislativas- de EUA	70
Principales políticas comerciales -agrícolas- de EUA	71



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Principales políticas comerciales de Canadá	72
Principales políticas comerciales de México	73
Principales políticas comerciales –agrícolas e industriales- de México	74
2.5 Sinopsis de la relación azúcar-fructosa	77
2.5.1 El texto del TLCAN respecto del tratamiento de excedentes azucareros	80
2.5.2 Efectos sociales de la estatización de los excedentes azucareros y la entrada indiscriminada de fructosa	81
Capítulo Tercero	
<i>Análisis jurídico político del decreto de 01/01/2002, por el que se reforma la Ley del IEPS</i>	84
3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el fomento industrial	84
3.2 El Decreto de 1 de enero de 2002 que reforma la Ley del IEPS	88
3.3 Reacciones ante la exacción sobre alta fructosa	92
3.3.1 Tensión en empresarios por impuesto a fructosa	94
3.3.2 Renuencia estadounidense a la imposición fiscal sobre JMAF	95
3.3.3 IEPS a fructosa genera sobresalto en EUA	96
3.3.4 Posición del sector cañero en torno a la tributación sobre JMAF	96
3.4 Factibilidad de la detención del impuesto a fructosa	98
3.5 Suspensión del IEPS a la alta fructosa	100
3.6 Reacciones ante la cesación del gravamen a la fructosa	102
3.6.1 Determinación de la actividad fiscalizadora sobre JMAF	103
3.6.2 Derivaciones del Decreto por el que se exime del IEPS a fructosa	105
3.6.3 Posición del sector cañero ante las modificaciones al IEPS	107
3.7 Motivaciones de la Controversia Constitucional en contra del Ejecutivo Federal por la suspensión de la exacción sobre JMAF	109
3.7.1 Controversia Constitucional 32/2002	113
3.7.2 El Ejecutivo Federal y sus facultades constitucionales	115
Capítulo Cuarto	
<i>Prospectivas jurídico económicas para la industria azucarera mexicana</i>	118
4.1 La disparidad de las economías de los países socios del TLCAN como factor de poder	118
4.1.1 Perspectiva del TLCAN a una década de su entrada en vigor	120
4.1.2 Reforma a la Ley de Celebración de Tratados para la aplicación legal de acuerdos paralelos en materia de azúcar y fructosa. Crítica.	124
4.1.3 Expectativas del comercio agrícola internacional	125

	Página
4.2 Acciones a nivel interno para administrar al sector azucarero	128
4.2.1 Diversificación de la industria azucarera	129
4.2.2 Formación de una reserva estratégica de sacarosa	131
4.2.3 Promoción de reconversión de cultivos y reducción de la producción	132
4.2.4 Fusión de ingenios azucareros para lograr su consolidación	134
4.2.5 Revisión del Decreto Cañero y el Contrato Ley	139
4.2.6 Modificaciones a la Ley sobre la celebración de Tratados	140
4.3 Acciones a nivel internacional para administrar al sector azucarero	141
4.3.1 Permanencia del IEPS a las importaciones y enajenaciones de JMAF	141
4.3.2 Renegociación del sector agrícola en el contexto del TLCAN	143
4.3.3 Demandar ante la Organización Mundial de Comercio el cumplimiento de los acuerdos sobre agricultura y subvenciones por parte de EUA	146
Conclusiones	149
Propuestas	158
Anexo 1	
<i>Sinopsis de la Controversia Constitucional 32/2002</i>	166
Anexo 2	
<i>Jurisprudencia que con motivo de la Controversia Constitucional 32/2002, estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>	200
Bibliografía	205

AZÚCAR VERSUS FRUCTOSA

***EL COMERCIO INTERNACIONAL DE EDULCORANTES
EN EL CONTEXTO DEL TLCAN***

INTRODUCCIÓN

La agroindustria azucarera en México, es sin duda, un destacado sector en el desarrollo industrial, ya que es una de las actividades empresariales más antiguas no solo en nuestro país sino en toda América, de igual forma, socialmente es una industria con un gran arraigo y económicamente constituye el medio de vida de una importante fracción de la población mexicana que labora en áreas agrícolas.

Infortunadamente durante los últimos años, la industria azucarera nacional se halla inmersa en una crisis que amenaza seriamente su estabilidad y permanencia, con los dramáticos efectos que esto significa; las causas que han originado el caótico panorama que se cierne sobre este sector, son múltiples, en el terreno doméstico existe la presencia de problemas de liquidez y endeudamiento en los ingenios que son producto de su administración ineficaz, lo que incide directamente en las condiciones de vida de los jornaleros que les proveen la caña como materia prima, quienes por otra parte adquieren deuda para cubrir la zafra. Este escenario ha ocasionado que se tomen medidas drásticas como la expropiación de 27 de los 60 ingenios azucareros existentes en el país, mismos que representan alrededor del 50 % de la producción interna del producto; la medida tiene la intención de dar paso a la privatización de los ingenios, con el objeto de sanearlos financieramente, sin embargo, hay que mencionar que esta medida parece no haber sido muy afortunada, ya que los propietarios han interpuesto amparos en contra de esta acción de la administración foxista. No obstante y a pesar de este entorno, nuestro país en la actualidad es autosuficiente en el suministro de azúcar para el consumo interno y cuenta con importantes volúmenes de excedentes.

Por otro lado hay que señalar que EUA ha venido aplicando políticas proteccionistas que han ocasionado la inmovilización de los excedentes en la producción de azúcar, incumpliendo así los acuerdos del TLCAN, acción que en sí misma trae aparejada una gama de efectos negativos para todo el ramo industrial y para la gente involucrada en esta actividad económica.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Además hay que destacar la importancia que han adquirido las importaciones de alta fructosa provenientes de EUA, destinadas principal pero no exclusivamente, a las empresas refresqueras. En este sentido, tenemos que recordar que la fructosa se produce preferentemente con maíz -amarillo-, grano que al lado de otros productos agrícolas, recibe apoyos en forma de subsidios (directos y/o indirectos) por parte del Gobierno estadounidense, lo que trae como resultado que a nivel internacional, el precio de la fructosa sea muy atractivo, a diferencia del que pudiera presentar el azúcar, producto que en nuestro país no recibe este incentivo; aunado a esto, la fructosa posee características y propiedades que le confieren un mayor poder edulcorante. Estas circunstancias provocan que para los empresarios sea preferible la utilización de alta fructosa, ya que resulta más rentable. En suma, la industria azucarera mexicana se encuentra en jaque.

Ante esta situación, el Gobierno de México ha buscado algunas alternativas jurídicas y otras económicas, para paliar la crisis en el sector azucarero, como el establecimiento de un impuesto del 20% a las importaciones y enajenaciones en territorio nacional de alta fructosa de jarabe de maíz, entre otras. No obstante, la solución de fondo a este problema necesariamente tiene que emerger a nivel internacional, mediante la revisión integral del TLCAN y su renegociación, especialmente por lo que hace al aspecto agrícola.

La hipótesis general de esta tesis consiste en que la producción azucarera en México debe excluirse del texto de los tratados de libre comercio, (especialmente el de América del Norte) toda vez que de ella depende directa e indirectamente la subsistencia de casi dos y medio millones de mexicanos, y no puede quedar sometida al manejo de las *ventajas comparativas*.

Lo anterior se justifica aún más, si se considera que la producción de fructuosa estadounidense, (principal competidor del azúcar mexicana), proviene a su vez de la producción de maíz en aquél país, mismo que se haya altamente subsidiado y

consecuentemente, de manera indirecta, el productor mexicano enfrenta una competencia desleal.

La tesis está integrada básicamente por cuatro capítulos que aquí se respetan y que son, el primero denominado: *Antecedentes de la industria azucarera*, en principio establecemos la relación entre el Derecho Económico y la industria del azúcar, seguido de su marco jurídico positivo, posteriormente se hace un recorrido histórico, desde el origen oriental de la caña de azúcar hasta su llegada a tierras americanas y particularmente a nuestro país, en donde esta planta encontró un ambiente inmejorable para su establecimiento, de igual forma se hace una descripción del desarrollo de este cultivo en México, y en términos generales una exploración acerca de las condiciones en que se halla la agroindustria azucarera en su conjunto.

El segundo capítulo de la tesis intitulado: *Elementos jurídico económicos de la litis: azúcar versus fructosa*, transita desde el surgimiento de algunos países como importantes productores y exportadores de azúcar –entre los que sobresale México–; los procesos de apertura comercial de azúcar a nivel internacional; la aparición de los sustitutos de azúcar (fructosa); la estructura que contiene a la producción de fructosa en nuestro país y en el principal productor a nivel mundial (EUA); la realidad que prevalece en torno al maíz, como elemento fundamental en la elaboración de fructosa; el entorno que rodea el desarrollo de este cereal en México y EUA principalmente, así como la delimitación de las principales políticas, estrategias y apoyos comerciales, otorgados al sector agrícola en los países socios del TLCAN; y concluye con el árido impasse surgido en relación a la comercialización de azúcar y fructosa en el marco del TLCAN que ha generado múltiples dificultades a la industria azucarera mexicana.

El capítulo tercero designado con el título: *Análisis jurídico político del decreto de 01/01/2002, por el que se reforma la Ley del IEPS*; expresa la importancia del fomento industrial, en donde se ubica la actividad fiscalizadora del Estado como instrumento en el desarrollo económico del país; posteriormente, ya se analiza propiamente el “decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios” que da nombre a este capítulo (cuya consecuencia más trascendental para este estudio, es la imposición de un impuesto del 20% a las importaciones y enajenaciones de alta fructosa de jarabe de maíz); así como las consecuencias que provocó en México y EUA; de igual manera se estudia la suspensión del impuesto que hizo el Ejecutivo Federal que se materializó en el “*decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona*”; además del análisis de sus derivaciones; así como de la Controversia Constitucional interpuesta en contra del Presidente de la República por dicha suspensión, complementando con un extracto de la misma y con jurisprudencia de la SCJN que aparecen en los anexos 1 y 2 de esta tesis; y finalmente se examinan las facultades que de acuerdo con la CPEUM le conciernen al Ejecutivo Federal.

El cuarto y último capítulo llamado: *Prospectivas jurídico económicas para la industria azucarera mexicana*, contiene una perspectiva sobre la importancia que tiene a nivel internacional el grado de desarrollo económico como factor de poder; así también como una semblanza de lo que ha sido el TLCAN a una década de su entrada en vigor; también se repasa la reforma a la Ley de Celebración de Tratados Internacionales que posibilitó los efectos jurídicos de las Cartas Paralelas correlativas con el TLCAN; las expectativas del comercio agrícola a nivel internacional en el futuro próximo así como algunas propuestas para extender la vida de la agroindustria mexicana por excelencia, la azucarera.

Finalmente, la tesis incluye dos anexos a los que se les asignaron los siguientes títulos: *Sinopsis de la Controversia Constitucional 32/2002* y *Jurisprudencia que con motivo de la Controversia Constitucional 32/2002, estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, respectivamente; en los que se hacen comentarios sobre el medio de control constitucional que se presentó con motivo de la suspensión del impuesto especial sobre producción y servicios que se aplicó a las importaciones y enajenaciones en territorio nacional de alta fructosa de jarabe de maíz.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA AZUCARERA

1.1 Derecho Económico y marco jurídico de la industria azucarera.

Previo al estudio de los antecedentes de la industria azucarera, es útil precisar algunos conceptos que nos aclaren la relación que prevalece entre el Derecho Económico y la producción agrícola. Así tenemos que el Derecho Económico, según Palacios Luna, "es el conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico."¹

Por otra parte, la Economía es la ciencia encargada de estudiar los procesos de producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza. En tanto que los factores de la producción genéricamente se pueden esquematizar en: trabajo, naturaleza (tierra), tecnología, capital y empresa.²

Es decir que el Derecho Económico es el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos de producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza.

Con base en los anteriores conceptos es posible determinar la relación existente entre el Derecho Económico y la producción agrícola (azucarera). Los factores de la producción en materia azucarera se encuentran organizados para generar riqueza y utilidad y, enmarcados en un régimen jurídico, deben procurar la satisfacción de las necesidades de lo que el mercado demande (y en algunos casos de lo que no se demande pero se necesite), así como las mejores condiciones operativas de este sector

¹ OJEDA PAULLADA Pedro; *Apuntes del curso: "Introducción al derecho económico"*, semestre 97-1 en la Facultad de Derecho de la UNAM.

² PÉREZ HERNÁNDEZ Víctor Hugo, *Apuntes del curso: "Teoría económica"*, semestre 95-1 en la Facultad de Derecho de la UNAM.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

productivo. Dicho marco jurídico se encuentra conformado por diversas disciplinas legales como son, el Derecho Civil, el Agrario, el Administrativo, el Fiscal, etc., para cumplir con los principios que en materia económica, emanan de la Constitución.

Las normas jurídicas que regulan el funcionamiento de la industria azucarera, son esencialmente económicas, si bien se trata de una industria privada, las regulaciones que la rigen son de índole pública.

En efecto, los Tratados de Libre Comercio, la Ley de Comercio Exterior; la Ley de Inversión Extranjera; la Ley de Competencia Económica; la Ley Agraria; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; la Ley Forestal; la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley de Suelos; la Ley de Planeación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley General de Deuda Pública; todas las de contenido fiscal relacionadas; los Planes y Programas de Desarrollo; entre otras; y por supuesto las normas constitucionales en especial los artículos 3, 5, 25, 26, 27, 28, 73, 104, 105, 131 y el 133, principalmente; así como la Jurisprudencia y Decretos de la materia; forman todos, parte del Derecho Económico Interno e Internacional.

1.2 Nociones elementales de la industria azucarera

Antes de emprender el estudio relativo al desarrollo histórico que ha presentado la caña de azúcar, es conveniente dejar establecidos una serie de conceptos básicos que faciliten la lectura de los siguientes capítulos y que además nos ofrezcan una noción de lo que es, al menos en lo fundamental, la industria azucarera.

Siendo así, comenzaremos por establecer que la *sacarosa* o lo que comúnmente llamamos "*azúcar*", es una sustancia orgánica, de la familia de los carbohidratos. La caña de azúcar y la remolacha son las dos fuentes básicas de sacarosa destinada al

consumo humano en forma de azúcar, aunque la sacarosa también está presente en todas las plantas verdes.³

Para su procesamiento, el azúcar pasa por varias etapas: la primera es la producción y cosecha de la caña o remolacha⁴; la segunda es la extracción de azúcar cruda a partir de la caña de azúcar; la tercera es el refinado del azúcar cruda y procesamiento de la remolacha (son dos etapas para el azúcar de caña y una para el azúcar de remolacha), y la cuarta es la distribución del azúcar refinada entre los consumidores.⁵

La obtención de sacarosa a partir de la caña de azúcar se da de la siguiente forma: Una vez que se planta, la caña tarda de uno a dos años, aproximadamente, en madurar, y a partir de entonces inician las zafra.⁶ Una plantación puede dar hasta siete, incluso diez zafra, pero su contenido de sacarosa será cada vez menor. La cosecha de la caña de azúcar siempre ha exigido uso intensivo de mano de obra, si bien hay regiones como Hawai, donde ya está muy mecanizada.⁷

En la extracción del jugo de la caña, mientras más eficiente sea el proceso, mayor será el rendimiento final. El proceso básico para extraer la sacarosa a partir de la caña es calentar y enfriar sucesivamente el líquido que se va cristalizando. Posteriormente se aplican procedimientos suplementarios para producir diferentes tipos de azúcar, de acuerdo con su color, su pureza y su refinamiento.⁸

³ SYDNEY MINTZ Wilfred, *"Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna"*, 1ª Ed, Siglo XXI, México, 1996, p. 47.

⁴ Planta herbácea quenopodiácea, de tallo derecho grueso y ramoso; hojas grandes, enteras, ovales, con el nervio central rojizo; flores pequeñas y verdosas en espiga terminal; fruto seco y raíz grande, carnosa, fusiforme, gralte, encarnada y comestible y de la cual se extrae azúcar. *"Enciclopedia Encarta 2002"*, USA, Microsoft Corporation.

⁵ GALINDO MARQUINA Nury, *"Las negociaciones del azúcar en el TLCAN entre México y Estados Unidos"*; Tesis de licenciatura, El Colegio de México, México, 2000, p. 57.

⁶ Se entiende por zafra a la cosecha de la caña dulce. Además a la fabricación del azúcar de caña, así como al tiempo que dura esta fabricación. *"Enciclopedia Encarta 2002"*, USA, Microsoft Corporation

⁷ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *"Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio"*; en CALVA José Luis, *"La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio"*; UACH y Juan Pablos Editor, México, 1992, p.92; citado por GALINDO MARQUINA Nury, *Op. Cit.*, p.57.

⁸ SYDNEY MINTZ Wilfred, *Op. Cit.*, p. 58.

El azúcar cruda es cualquier azúcar, sea o no de estructura cristalina, que aún será procesada para producir azúcar refinada o mejorada en calidad, principalmente de estructura cristalina o azúcar líquida. El azúcar refinada es el azúcar con la menor cantidad de impurezas (elementos distintos a la sacarosa) posible, y se destina al consumo humano principalmente.

Para procesar la caña, el cultivo y el ingenio deben estar coordinados, debido al carácter perecedero de la caña. Ésta debe ser procesada lo más pronto posible para extraer la mayor cantidad de sacarosa, lo cual se lleva a cabo en los ingenios. En las refineries se procesa el azúcar cruda en azúcar refinada.⁹

La disciplina entre la agricultura y la manufactura le dan el carácter industrial. Ahora también se usa el término *agroindustria*, que se refiere a la sustitución generalizada de la mano de obra por la maquinaria, la producción masiva en grandes propiedades, el uso intensivo de fertilizantes, herbicidas, variedades híbridas e irrigación, entre otras cosas. Entendido así, este término es válido para las regiones donde la industria azucarera ha progresado más, pero no ocurre así en todas. Sin embargo la combinación del campo y de la fábrica, de trabajadores calificados e inexpertos, y el carácter estricto de la planificación del tiempo siguen siendo los aspectos que le dan, en general, el carácter industrial a la producción de azúcar.¹⁰

La obtención de sacarosa a partir de la remolacha se da de la siguiente forma: Después de ser cosechada la remolacha es llevada a la fábrica, donde se limpia y se rebana. Entonces, se somete a un proceso de difusión, purificación del jugo, evaporización, cristalización, se seca la pulpa y se recupera el azúcar a partir de la melaza. Posteriormente, se separan los cristales del líquido que las cubre y se seca, para luego preparar su comercialización en forma de azúcar refinada.

⁹ GALINDO MARQUINA Nury, *Op. Cit.*, p. 58.

¹⁰ SYDNEY MINTZ Wilfred, *Op. Cit.*, p. 85.

Ni la caña ni la remolacha pueden comercializarse directamente después de la cosecha. Ambas son cosechas relativamente pesadas con respecto a su valor, y deben ser procesadas en azúcar cruda para poder venderse a otras industrias alimenticias o a los mayoristas. Los productores de caña y de remolacha dependen de otras industrias procesadoras para añadir valor a su cosecha y para venderla, de ahí que los procesadores concentren mucho poder dentro de la industria azucarera. Los ingenios normalmente son controlados por cooperativas de agricultores o por corporaciones.¹¹

Es así como se puede inferir la gran relevancia que para la industria azucarera representa el nexo entre las zonas de abastecimiento con las factorías o ingenios y viceversa, conformando lo que actualmente se conoce como agroindustria. Entre estos dos factores de la producción en materia azucarera, se ha establecido una relación de reciprocidad, por un lado el campo cañero, como proveedor de materia prima que idealmente debe ser de la mejor calidad y por otro, el ingenio, quien va a manufacturar el producto final y que además debe contar con los recursos tecnológicos, humanos y financieros para obtener un bien que comercialmente resulte competitivo. Entre ambos factores debe existir una franca coordinación, para que los resultados a los que se aspira durante las zafas sean los óptimos.

1.3 Orígenes.

La caña de azúcar fue cultivada y utilizada desde los tiempos más remotos. El origen de la planta resulta sobremanera polémico y controvertido debido a su amplia difusión y a la gran cantidad de cruces genéticos, de tal manera que tanto los historiadores como los especialistas en la materia, para determinar el sitio donde surgió esta planta, han tenido que realizar sus investigaciones a veces partiendo de meras presunciones. No obstante lo anterior, en la actualidad se cuenta con la información suficiente sobre el tema. En este sentido, la mayoría de los autores aseveran que la planta clasificada por

¹¹ GALINDO MARQUINA Nury, *Op. Cit.*, pp. 58-59.

los expertos como una gramínea,¹² presenta un origen oriental, aún cuando la zona no está claramente definida.

Algunas investigaciones han partido de la significación etimológica de la palabra azúcar, lo cual ofrece un indicio importante acerca del origen y el probable centro difusor del dulce obtenido de la caña. En los lenguajes indoeuropeos se deriva del sánscrito *sarkara* o *sakkara*; en castellano la evidencia resulta muy clara, ya que el término *azúcar* se deriva del árabe *súkkar*, testimoniando la vía de introducción del producto en la península ibérica. Tanto el vocablo árabe como el griego provienen a su vez del sánscrito. También la denominación árabe está en la base etimológica del término portugués. Del castellano se encuentra en la palabra italiana *zucchero*, y de las lenguas romances del Mediterráneo se desprendió la denominación alemana *zucker* y la inglesa *sugar*. La palabra francesa *sucre* seguramente proviene de su similar catalán. Estas derivaciones lingüísticas nos dan paso a un panorama del origen y dispersión del producto en esas regiones de Europa, y resultan reveladoras de su pasado hindú y de su vehículo de transmisión árabe.¹³

La antigüedad de la caña de azúcar en China y la India se puede situar en unos 6 000 a.n.e. Su empleo para la alimentación humana se remonta a 3 000 a.n.e., en la India, donde los soldados de Alejandro Magno la encontraron, en el 327 a.n.e, durante su invasión a ese país. Sus escribas anotaron que los habitantes "masticaban una caña maravillosa que producía una especie de miel sin ayuda alguna de las abejas". Llegó a Persia, y después a Egipto, a través de las invasiones árabes, con las que se extendió por la cuenca del Mediterráneo, a principios del siglo XIII. Se puede resumir que, desde Asia pasó al África, y de aquí a España. A partir de esta época, las plantaciones crecieron y en 1150 existía en España una floreciente industria azucarera.¹⁴

¹² Familia de plantas monocotiledóneas (con una sola hoja embrionaria) entre cuyas especies destacan el trigo, el arroz, el maíz, la cebada etc. "Enciclopedia universal ilustrada"; s/no. Ed; Nauta, España, 1979, p. 351.

¹³ CRESPO Horacio (dir.), "Historia del azúcar en México"; Tomo I, 1ª Ed; Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 21-22.

¹⁴ BARRIOS ALONSO J. Ángel, "Cuatro siglos de industria azucarera"; web site: www.jornada.unam.mx.

Las mitologías de varios archipiélagos del Pacífico Sur, recogidas en Nueva Bretaña – en las islas Bismarck cercanas a la Nueva Guinea - , las Salomón y hasta en la remota Pascua, presentan numerosas versiones acerca de la aparición de la caña de azúcar, muchas de ellas vinculadas al nacimiento de la raza humana o del proceso de la cultura. También el folklore de Hawái y Mindanao, en las Filipinas, cuenta con sus propios relatos sobre el acontecimiento. A estas tradiciones milenarias se sumó la búsqueda científica. En 1928, el doctor Jeswiet de Java – un botánico que fue el primero en clasificar el género *Saccharum* – integrante de una expedición dirigida por el doctor E.W. Brandes del Departamento de Agricultura de los EUA, encontró en Nueva Guinea otra especie de caña dulce, la *Saccharum robustum*, que crecía natural y espontáneamente en una restringida área de esas islas y de las cercanas Célebes, hallazgo que llevó tiempo después a Brandes a afirmar que el origen de la caña se localizaba precisamente en la zona en que tenían su específico *habitat* tanto la caña encontrada por Jesweit como la *Saccharum spontaneum*, la más extendida de las especies salvajes en el mundo. *Saccharum officinarum*, tercer integrante del género, es de la que se obtiene el azúcar como producto industrial a través del cultivo de sus muy numerosos híbridos, no conociéndose de ellos ejemplares silvestres.

Aunque se ha sostenido y aún en la actualidad se afirma el posible origen de las cañas del género *Saccharum* en varios centros independientes, la hipótesis de Brandes adelantada por Noel Derr en 1929 es la más sólidamente argumentada, desacreditando a quienes sostenían a China o India como los lugares de donde era nativa la caña.¹⁵

Desde estos lugares la planta inició su regular marcha hacia Occidente, siendo la migración y el imperialismo los principales fenómenos que originaron la expansión de la planta de la caña de azúcar; en ambos casos la introducción de la planta en nuevos habitats, así como la diversificación de especies a través del cruce, obedece a que desde entonces se reconocen las propiedades alimenticias del azúcar.

¹⁵ CRESPO Horacio, *Op.Cit.*, p. 22.

Desde Europa, la caña fue introducida en América por Cristóbal Colón, en su segundo viaje (1493), y plantada, por primera vez, en la isla La Española (República Dominicana), en las proximidades del actual norteño poblado de La Isabela. De la Española, pasó a otras regiones del continente americano, antes de ser introducida en Cuba.¹⁶

La caña de azúcar llegó a tierra continental americana con sus bonanzas y sus secuelas sombrías por la doble vía de los conquistadores y colonizadores ibéricos. Los portugueses, desde sus islas del Atlántico, la llevaron a Brasil, y aunque quizás hubo intentos anteriores, usualmente se acredita la introducción de la gramínea a Martín Alfonso de Sousa, quien en 1532 la condujo desde Madeira a San Vicente, lugar situado muy cerca del puerto de Santos, en la región de San Pablo. De allí el cultivo se expandió a otras capitanías generales, especialmente hacia el Nordeste – en 1549 se edifica el primer ingenio en Bahía – en donde se desarrollaría la gran industria azucarera brasileña a partir del último tercio del siglo XVI.

Los españoles, a su vez, utilizaron la base de las Antillas: desde allí la caña fue llevada a México, donde su aparición fue obra del propio conquistador Hernán Cortés. En Perú, la primera plantación parece haber sido la de Diego de Mora, uno de los hombres de Pizarro, ubicada en el valle de Chicama, en el Norte, donde se asentó y desarrolló por siglos la importante actividad azucarera del país. En el otro confín del Pacífico, en las Filipinas, cuando Magallanes arribó en 1521, la caña ya era extensivamente plantada como un cultivo de gran tradición y con una considerable producción de azúcar.¹⁷

Este cultivo se desarrolló, entre 1500 y 1600, en la mayoría de los países tropicales de América (Las Antillas, México, Brasil, Perú, etc.) y durante mucho tiempo ha sido su principal riqueza agrícola. En tierras americanas la planta tuvo y ha tenido una excelente adaptación, de tal forma que varios países latinoamericanos en la actualidad ocupan un lugar estratégico en el mercado azucarero a nivel mundial.

¹⁶ BARRIOS ALONSO J. Ángel, *Op. Cit.*

¹⁷ CRESPO Horacio, *Op. Cit.*, p. 27.

1.3.1 El nacimiento de la industria azucarera en la Nueva España

La industria azucarera se ha desarrollado en México de manera constante, hace ya más de cuatro siglos, desde la década inicial de la conquista española, misma que se ha convertido en una de las actividades de mayor tradición y trascendencia en el desarrollo histórico y social de nuestro país.

La temprana colonización de las Antillas, especialmente de la Española, Cuba y Puerto Rico, constituyó el basamento de un prolongado empuje de reconocimiento, conquista y ocupación hispánica de Tierra Firme, es decir; de la masa continental americana. Las Antillas jugaron el papel de cuartel general y centro de abastecimiento para las sucesivas expediciones que se dieron por esos rumbos. Cortés aparejó su flota en la Habana en el inicio de su aventura, avituallándola con tocino, maíz, yuca, chile, gallinas, vino, aceite, garbanzos, legumbres y cabe subrayarlo, *azúcar*.¹⁸

Una vez consumada la conquista, los primeros asentamientos de españoles tuvieron que depender del suministro metropolitano de vino, herrajes, ropas finas y otros artículos manufacturados europeos, mientras que desde las islas llegaban trigo, vainilla, ganado y azúcar. Paulatinamente dichos asentamientos continentales comenzaron a autoabastecerse de muchos de estos productos a medida de que el proceso de introducción y adaptación de semillas y ganado se fue consolidando. De tal suerte que una vez transcurrido un período previo y rápido de aclimatación, finalmente se logró la reproducción de especies vegetales y animales, fue así como los nuevos moradores alcanzaron gradualmente su independencia de la metrópoli.

La introducción de la caña de azúcar en la Nueva España fue muy temprana, recién habiendo transcurrido tres años a partir de la caída de Tenochtitlán, y el cultivo incipiente se corresponde cabalmente con ese proceso de innovaciones agrícolas que

¹⁸ *Ibidem*, pp. 34-35.

acompañó al establecimiento de la naciente colonia. En términos generales, su expansión por el territorio mexicano puede explicarse no sólo por haber encontrado condiciones climáticas y ambientales inmejorables, sino además por un incremento sistemático en la demanda por parte de los colonos, que alentó sustancialmente el incremento de la producción.

Terminada la conquista, Hernán Cortés comenzó a preocuparse por instalar y llevar adelante empresas productivas. Ya en 1522 había solicitado a Cuba caña de azúcar, además de moreras, perales, sarmientos y otras plantas para sembrar en las tierras que se había adjudicado. Aunque no conocemos a ciencia cierta cuándo y de qué manera entró la caña de azúcar en México parece irrefutable que en 1524 había ya cañaverales en Santiago Tuxtla, a orillas del río Tepengo. Respecto al ingenio para su beneficio, la fecha de puesta en operación de la elaboración de azúcar es incierta. El ingenio se mantuvo en operación muchos años, combinando la elaboración de azúcar con la ganadería. Finalmente en 1595 un incendio destruyó las instalaciones y fue abandonado.¹⁹

Lucas Alamán, sobre la base de la cláusula 40 del testamento de Cortés, en la que éste dice haber dado un terreno a su criado Bernaldino del Castillo para establecer un ingenio de azúcar cercano a Coyoacán, menciona este lugar entre los primeros en los que se experimentó el cultivo de caña. *Alamán* afirma que "como sucede en todas las cosas nuevas, los primeros ensayos no fueron siempre felices, como que se hacían sin bastante conocimiento del clima que cada planta requería y de las localidades que le convenían", y esto explica que se hubiese querido cultivar caña dulce allí donde las heladas le impedirían prosperar. *Alejandro de Humboldt*, quién también había examinado el testamento de Cortés, toma la siembra de cañas en Coyoacán como una prueba de que en tiempos de la Conquista el Valle de México era más benigno, habiéndose paulatinamente enfriado por la deforestación. Sin embargo la plantación de caña ha sido un tema controvertido históricamente. *G.R. Conway*, en su escrito sobre el testamento de Cortés, piensa que el conquistador se equivocó al dictar la palabra

¹⁹ *Ibidem*, p. 36.

Coyoacán, en el caso del terreno cañero cedido a del Castillo, habiendo querido decir Cuauhnahuac – Cuernavaca - . Sin embargo, *Felipe Ruiz de Velasco* aporta elementos muy claros acerca del asunto: no solamente Bernaldino habría sembrado cañas en Coyoacán, sino que empleó en ese menester a un cultivador especializado llamado Pedro Alza y hasta señala la existencia de un pequeño trapiche,²⁰ este trapiche estuvo localizado en Tizapán, paraje situado en el pueblo de San Ángel, al oeste de Coyoacán y en las cercanías de la Ciudad de México. Resulta claro que la experiencia de Coyoacán fue posterior a los inicios en Tuxtla y anterior a las fundaciones en la región de Cuernavaca, entre 1527 y 1530.

La principal región cañera de México durante siglos fue la de los fértiles y bien ubicados valles del actual estado de Morelos, el Plan de Amilpas, la cañada de Cuernavaca y los llanos de Tlaquiltenango y Jojutla, abarcando toda la zona subtropical situada al sur del valle de México, separada de éste por la alta cadena del eje neovolcánico, pero con pasos muy practicables que daban gran facilidad para las comunicaciones y el transporte con la ciudad capital y principal mercado consumidor de azúcar del país.

Las condiciones ambientales eran excelentes para el cultivo cañero, excepto por la marcada separación entre una estación de aguas y otra de secas que hizo imprescindible el uso de sistemas de regadío en los campos de caña.²¹ Una zona adyacente al Plan de Amilpas por su borde oriental, el valle de Izúcar situado al sur de Atlixco en el suroeste de Puebla, comparte las características físicas de las comarcas anteriormente señaladas, y desde el punto de vista de la geografía histórica de la caña de azúcar debe ser considerada como parte de la misma región clave para el desarrollo de la industria azucarera mexicana, aunque a veces su mercado principal haya sido la ciudad angelina.

²⁰ En América se entiende por trapiche un armazón rústico, donde se fabrica azúcar. También se le concibe como un molino para extraer el jugo de algunos frutos de la tierra, especialmente la caña de azúcar. Asimismo los trapiches piloncilleros son aquellos que producen y comercializan en forma de "panes" el azúcar morena. *"Enciclopedia Encarta 2002", USA, Microsoft Corporation.*

²¹ CRESPO Horacio, *"La diferenciación social del campesinado. El caso de Morelos"*, México; cap.II, p.1., citado por CRESPO Horacio (dir.), en *"Historia del azúcar en México"*, Tomo I, p. 38.

La ocupación de este espacio por el cultivo cañero tuvo un ritmo desigual, a causa de políticas exclusivistas seguidas por los marqueses del Valle y de la misma dinámica de expansión de la actividad azucarera. Los primeros ingenios se instalaron en la región de Cuernavaca en la década de 1530 y sólo medio siglo después comenzaron a expandirse los cañaverales y las fábricas de dulce a Cuautla, Amilpas, Izúcar, Yautepec y, finalmente, a la zona sur y poniente de todos estos valles, rodeando a Jojutla.²²

Los empresarios azucareros de la época temprana en la Nueva España eran hombres ricos, influyentes y la mayoría con importantes puestos gubernamentales. El monto de las inversiones y el gran número de personal necesario para la gestión de un ingenio hacía imprescindible contar con una elevada posición social y una adecuada disponibilidad de recursos financieros para abordar el negocio azucarero. Así, el primer empresario del azúcar en la Nueva España fue Hernán Cortés mismo, quien fundó el primer ingenio siendo aún gobernador y capitán general, y llevó adelante sus empresas azucareras siendo el principal personaje en el mundo social de la Colonia.²³

Transcurridos los primeros treinta años de la presencia española encontramos que la caña de azúcar se había desarrollado en dos grandes regiones: la vertiente del Golfo y la del Pacífico, en los valles tropicales o subtropicales extendidos sobre un eje longitudinal ubicado entre los paralelos 18° y 20°. Aunque en este período inicial de introducción y adaptación las explotaciones cañeras no eran muy extensas, su localización ya prefiguraba el diseño de los espacios en los que este cultivo alcanzaría un gran auge a partir del último tercio del siglo XVI. Es más, de hecho, esta base regional permanece hasta hoy como uno de los componentes más importantes de la geografía cañera de México. En 1547 existían en la cuenca del Golfo veracruzano cuatro ingenios, ubicados en Zempoala, Orizaba, Tuxtla y Zapotitlán. En la del Pacífico había ya cañaverales en Tamazula y Tuxpan en Jalisco y Atlixco, Puebla; también se hallaban instalados otros cuatro ingenios, uno asentado en Zitácuaro en Michoacán, y

²² CRESPO Horacio (dir.), *Historia del azúcar en México*, Tomo I., pp. 38-39.

²³ CRESPO Horacio, *Op.Cit.*, pp. 48-49.

los restantes en Axomulco, Tlaltenango y Amanalco en Cuernavaca. El éxito que se había logrado con las plantaciones de caña de azúcar en las Antillas determinó de alguna manera que la expansión de este cultivo a la Nueva España se hiciera en condiciones climáticas semejantes a las del archipiélago. La región del actual estado de Veracruz parecía ser la más adecuada y por ello la mitad de los ocho primeros ingenios se localizó allí. Las otras plantaciones se encontraban en fértiles valles subtropicales que carecían de la abundante y constante humedad que posee la vertiente del Golfo, pero en cambio disponían de suficiente agua para regadío para satisfacer los requerimientos de la planta, y de un ambiente para los pobladores más libre de enfermedades y epidemias que asolaban las costas.²⁴

Las dos grandes vertientes tuvieron desde el temprano siglo XVI cultivos e ingenios, con un claro predominio durante toda la época novohispana de la cuenca del Pacífico, con los importantes centros de la región de Cuernavaca y las Amilpas –el actual estado de Morelos–, el sureste de Puebla contiguo a los asentamientos anteriores, el noreste de Michoacán y el centro sur de Jalisco. Poco a poco la caña fue subiendo por la costa, desde Colima a Sinaloa. En el Golfo, en donde a partir de 1524 funcionó en Santiago Tuxtla el primer ingenio asentado en el continente americano, la expansión se fue haciendo hacia las Huastecas, importante centro desde el siglo XVII hasta hoy, no solamente por la producción de azúcar sino por la de un sinnúmero de trapiches piloncilleros que han cumplido un gran papel en el abastecimiento de dulce en México. La modernización tecnológica de la industria azucarera, llevada a cabo a finales del siglo pasado, configuró un nuevo salto en la expansión de los cultivos cañeros, cumplida en lo fundamental entre 1890 y 1940. No sólo crecieron los centros de cultivo tradicionales, sino que se abrieron zonas muy importantes que pasarían a ser los nuevos ejes de crecimiento de la industria: la región del bajo Papaloapan, el valle del Fuerte en Sinaloa, la zona de El Mante en Tamaulipas. La etapa armada de la Revolución hizo salir momentáneamente de la producción al espacio que había sido tradicionalmente el mayor productor de azúcar del país, Morelos; pero el efecto más

²⁴ *Ibidem*, p. 49.

duradero fue la alteración definitiva de la distribución geográfica de la producción de azúcar en México, volcando el largo predominio del Pacífico a la superioridad definitiva del Golfo y de Veracruz como primer estado productor en la República. Este bascular del peso de la producción ha sido uno de los cambios fundamentales en el proceso de larga duración de la industria.²⁵

Durante la Colonia, la industria azucarera se desarrolló paulatinamente en el territorio novohispano, a pesar de ello la empresa azucarera se erigió como una de las actividades económicas de mayor trascendencia después de la minería. El notable desarrollo logrado por la industria azucarera durante la esa época, constituye el basamento para la expansión y el crecimiento que esta industria alcanzaría durante las etapas o períodos históricos que le sucedieron.

1.3.2 La industria azucarera moderna

En el desarrollo histórico de la industria azucarera mexicana han desempeñado un papel importante el financiamiento y la manipulación de los precios vía acaparamiento del producto. Desde épocas tempranas la actividad requirió abundante crédito. La necesidad de recursos para financiar el largo proceso comprendido desde la preparación de la tierra hasta la comercialización del dulce obligaba a los productores a depender de las diversas entidades crediticias. A lo largo del siglo XIX los propietarios de las principales tiendas mayoristas de la Ciudad de México proporcionaron gran parte del financiamiento para la operación de los ingenios.²⁶ En contrapartida, los comerciantes acaparaban grandes cantidades del dulce y pudieron manipular los precios.

²⁵ *Ibidem*, pp. 12-13.

²⁶ RAMÍREZ Miguel Ángel, "Tiempo contado de la industria azucarera", en "Comercio exterior", vol.46, no. 6, Bancomext, México D.F., junio de 1996, p. 443.

Con la formación del sistema bancario nacional en los últimos decenios del siglo XIX se abrió una importante fuente de financiamiento para la industria azucarera.

Durante las primeras décadas del siglo XX, concretamente en el año de 1921, cuando la fase armada de la revolución había quedado atrás y la paz permitió el incremento de la producción azucarera, una nueva guerra, ahora de carácter comercial irrumpió en la industria del azúcar. Las grandes compañías comercializadoras, controladas por los principales productores, recurrieron al *dumping* para arrebatar mercados regionales a sus competidores. Es así como la actividad experimentó una nueva crisis en 1927 y otra en 1931, ésta avivada por la gran depresión de 1929.

La industria azucarera requería una política que armonizará la producción con las necesidades del consumo interno y rompiera con el círculo vicioso cuyo vértice marcaba el inicio de una nueva crisis. El brebaje revitalizador contenía la cartelización de los productores en una empresa que se denominaría Azúcar S. A., y una fuerte dosis de financiamiento a tasas preferenciales; paulatinamente los efectos de la medicina imprimieron una nueva dinámica en la industria.

El resultado final fue una nueva correlación de fuerzas donde el Estado, utilizando el crédito barato como aliciente y elemento coercitivo, adquirió más injerencia en la determinación del precio, los volúmenes de producción y las políticas de distribución del dulce. Los industriales encontraron solución a sus problemas de financiamiento y, al desempeñarse como canalizadores del crédito a los cañeros, contaron con un poderoso instrumento para asegurar el abastecimiento de la materia prima y mantener su enorme influencia en el campo. La industria azucarera ingresó así en otra etapa con nuevos mecanismos de fijación de precios: las veleidades del mercado daban paso a la regulación oficial.²⁷

²⁷ RAMÍREZ Miguel Ángel, *Op. Cit.*, p. 444.

Uno de los primeros datos en materia de estadística azucarera surgido durante la época del Porfiriato, según datos de *Horacio Crespo*, se refiere al año 1892 durante el cual se alcanzó una producción de 50,329 toneladas del dulce; a partir de ese año y hasta 1913, la producción de azúcar creció de una manera sistemática con una tasa media anual de 5.96%, pasando del valor reportado en 1892 a 169,863 toneladas en 1913. Lo anterior reafirma las bondades que la industria azucarera otorgó a los productores desde su llegada a tierra continental americana.

Horacio Crespo divide el desarrollo de la producción azucarera en nuestro país en cinco etapas, de cuales cuatro son previas al proceso de privatización y desincorporación de los ingenios azucareros en 1988. A partir de entonces, da inicio la quinta etapa. Las etapas a que se hace alusión son las siguientes:

- 1.- *Recuperación y estabilización (1922-1950).*
- 2.- *Crecimiento acelerado (1950-1967).*
- 3.- *Estancamiento y crisis (1967-1982).*
- 4.- *Reordenamiento y autosuficiencia (1982-1988).*
- 5.- *Reprivatización y apertura comercial (de 1988 a la fecha).²⁸*

En la primera de estas etapas, la producción azucarera tuvo una tasa de incremento anual promedio de 4.7%; en la segunda, fue de 8.4%; durante la tercera, entre 1968 y 1982 la producción azucarera se estancó (con 0.5% de crecimiento anual); y a partir de 1982 y hasta 1988 (cuarta etapa), la producción azucarera volvió a crecer a un ritmo de 5% anual; en la última etapa, a partir de la privatización de la industria azucarera, el crecimiento de la producción ha sido moderado; entre 1989 y 1995 la producción azucarera creció 3.5% anual, y la cantidad promedio de azúcar obtenida en esos años fue de 3.64 millones de toneladas de azúcar, en tanto que la demanda se ubica alrededor de cuatro toneladas anuales.²⁹

²⁸ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., "La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial", 1ª Ed; UACH-CIESTAAM / CYTCAÑA, México, 1997, p.8.

²⁹ *Idem.*

Atendiendo a las estadísticas en materia azucarera, el crecimiento en la producción de este edulcorante³⁰ en cada una de las etapas mencionadas con antelación, se debe fundamentalmente al aumento en el número de hectáreas destinadas a la cosecha de la caña de azúcar, además al crecimiento del rendimiento en el campo, dado que el rendimiento en la fábrica permaneció sin cambios.

Durante este período se suscitaron varios hechos relevantes para la industria azucarera. En la década de los años treinta se instituyó la Compañía Estabilizadora del Mercado de Azúcar y la Comisión Estabilizadora del Mercado de Azúcar, organismos privado y oficial respectivamente, que pretendieron regular las relaciones comerciales de la industria azucarera.

Horacio Crespo establece; en 1933, la Compañía se transformó en Azúcar Sociedad Anónima, agrupando a 76 productores de la zona centro del país y a 16 del sureste. En 1938 Azúcar S.A., se transformó en la Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA), asumiendo el liderazgo en las decisiones concernientes a la mayor parte de las medidas de política en el sector azucarero.

A principios de la década de los cuarenta se dictó el Acuerdo Cañero, el cual fue transformado en decreto el 22 de septiembre de 1943. Dicho decreto estableció las bases de las relaciones entre industriales y cañeros. Las disposiciones centrales del decreto consistían en que cada ingenio contaría con una zona de abastecimiento de caña fijada por la Secretaría de Agricultura, de una extensión tal que se garantizara la materia prima suficiente para la máxima capacidad de molienda de la fábrica. Esto obligaba a sembrar y cultivar caña a todos los ejidatarios y pequeños propietarios incluidos en dicha zona, con exclusión de cualquier otro cultivo, salvo los rotativos o los abonos verdes. A su vez como contrapartida, el ingenio estaba obligado a comprar toda la caña producida en su respectiva zona de abastecimiento, debiéndose pagar al

³⁰ Edulcorante es una sustancia que edulcora los alimentos o medicamentos. Edulcorar es la acción de endulzar una sustancia de sabor desagradable o insípida. "Enciclopedia Encarta 2002", USA, Microsoft Corporation.

productor la caña no molida por cualquier causa. Este decreto fue complementado por el del 29 de marzo de 1944, que reguló el sistema de pago de caña de azúcar.³¹ En él se estableció que sobre la base de un rendimiento en fábrica del 8%, productores e industriales repartirían los ingresos recibidos por el precio de liquidación de azúcar granulado estándar, pagado por UNPASA a los ingenios azucareros. El rendimiento de fábrica de 8%, fue un rendimiento de garantía al productor de caña; para rendimientos superiores se distribuía el ingreso adicional, en una mayor proporción al industrial como premio a una mayor eficiencia.

A través de los decretos de 1943 y 1944 se concedió a los industriales la facultad de otorgar y supervisar técnicamente el crédito a los productores, de tal manera que los ingenios fungían como intermediarios entre Financiera Industrial Azucarera, S.A. (creada en 1943) y el productor, lo que representó la subordinación de los productores cañeros al ingenio, garantizándose así el abastecimiento de la materia prima con un mínimo desembolso inicial de capital propio, ya que hacían la liquidación correspondiente de la caña comprada hasta el término de la zafra.³²

Durante la Segunda Guerra Mundial se impulsó notablemente la producción de azúcar en el país, por los precios atractivos del mercado exterior. A finales de la década de los cincuenta, a partir de la Revolución Cubana, se presenta un segundo momento favorable para la industria. Este se refiere a la cancelación de la cuota que tenía Cuba en el mercado norteamericano, lo que permitió un incremento en la cuota de México en ese mercado y un aumento considerable de las exportaciones de azúcar al vecino país del norte.

³¹ El precio de la caña de azúcar era el resultado de multiplicar el precio de venta al mayoreo de un kg de azúcar blanca refinada o estándar en la primera zona del país, por el 50% del número de kilos de esta clase de azúcar o su equivalente obtenido como rendimiento medio por tonelada de caña de la correspondiente zafra. GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op. Cit.*, p. 9.

³² IGARTÚA Gabriela, "La crisis de la industria azucarera", en PARE Luisa (coord.), "El Estado, los cañeros y la industria azucarera 1940-1980", UNAM - Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1987; citada por GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op. Cit.*, p. 9.

En 1953 Financiera Industrial Azucarera se transformó en Financiera Nacional Azucarera S. A. (FINASA) y en ese mismo año se logró financiar en su totalidad a la industria azucarera, con la finalidad de mantener bajo el precio del azúcar, que para entonces constituía un elemento importante dentro de la política seguida por el Gobierno Federal (el modelo de sustitución de importaciones) para mantener bajos los precios de los bienes de consumo básico o bienes salario. Bajo este esquema el precio del azúcar se mantuvo fijo en términos nominales de 1958 a 1969, creando un proceso de descapitalización de la industria y un constante endeudamiento de los ingenios hacia el Gobierno Federal. Los industriales por su parte se convirtieron en administradores de los ingenios sin arriesgar en absoluto sus capitales.

En consecuencia, el panorama de los ingenios y sus correspondientes zonas de abastecimiento era desastroso, según un estudio encomendado por Nacional Financiera en 1969 a la empresa Mackensy Company (1970). Los resultados arrojaban las siguientes cifras: 25% de los ingenios con equipo moderno, un 45% con instalaciones semiobsoletas y 30% con maquinaria y equipo totalmente obsoletos.³³

1.4 Perspectiva de la industria azucarera ante la intervención del Estado

En relación a la participación del Estado en la agroindustria azucarera, durante la primera etapa se destaca el reparto de tierras a partir de las grandes plantaciones integradas a los ingenios. En 1944 se emitió un decreto por el cual se obligó a los agricultores, cuyas tierras cayeron dentro de la zona de abastecimiento, a producir exclusivamente caña y a los ingenios a adquirirla. Bajo este esquema la superficie de caña cosechada prácticamente se triplicó, hubo incremento en el precio pagado por la caña de azúcar a los agricultores y los industriales recibieron en términos reales menos

³³ DEL VILLAR KRETCHMAR Samuel I., "Depresión en la industria azucarera mexicana", en "Foro internacional"; vol. 16, no. 4 (64), El Colegio de México, México, D.F., abril-junio de 1976, p. 528.

dinero por el azúcar producida, dado que el precio de este producto al consumidor permaneció sin cambio entre 1958 y 1969.

La crítica situación que vivía la industria azucarera a finales de la década de los sesenta, matizada por los movimientos políticos que se venían dando en el país, fueron elementos claves para que el Gobierno de Luis Echeverría decidiera intervenir directamente en la industria. Los ingenios en conjunto, tenían un adeudo de 13 mil millones de pesos, por lo que el Gobierno Federal absorbió las empresas en quiebra.³⁴

La reestructuración emprendida en 1970 no había dado los resultados esperados y la crisis se profundizaba cada vez más, a pesar de que en 1975 el Gobierno controlaba ya la mitad de la producción de azúcar proveniente ésta de 31 ingenios, de un total de 65 en el país.

La "reestructuración de la reestructuración" obligada por la agudización de la crisis, se iniciaba en octubre de 1975 con la promulgación de dos decretos que derogaban todos los anteriores. A través de esos decretos se elevó de nueva cuenta el ingreso de los cañeros, a fin de garantizar que su cultivo resultara competitivo frente a otros, a través de una forma de liquidación del precio de la caña que consideraba el contenido de sacarosa.

La materia prima se pagaría ahora con base en el rendimiento de sacarosa en el campo, en lugar del rendimiento en fábrica, dicho pago además, estaría indexado a las fluctuaciones de los precios de garantía de cultivos competitivos como el arroz, la soya, el frijol, el sorgo y el maíz. Los nuevos decretos establecían el pago de la caña con base en el contenido de sacarosa como pago único, descartándose así los pagos que anteriormente se hacían por las mieles, el bagazo y el alcohol.

³⁴ IGARTÚA Gabriela, *Op.Cit.*, p.28.

Los resultados del decreto de 1975 se dejaron sentir en el quinquenio de 1975 a 1980, mejorándose la productividad en el campo cañero, que pasó a ser de 5.6 a 6.2 toneladas de azúcar por hectárea; es decir, aumentó 10.7%, debido al incremento en la calidad de la materia prima, alcanzando ésta un valor máximo de 12.01% de sacarosa, en 1977.

En 1980 se promulga un nuevo decreto que deroga el de 1975 y que significó un paso atrás, ya que de hecho, con el pago de la caña basado en el rendimiento industrial, se regresaba a la situación de 1943, sólo que ahora sin la participación en los demás subproductos de la caña que no fueran el azúcar. Este fenómeno se entiende como un proceso que implica mayor subordinación de la agricultura a la industria.

El decreto de 1980 en el que se establece un nuevo mecanismo de pago de caña de azúcar buscó acoplar el precio de la materia prima a la situación real de la industria azucarera; es decir, a la incapacidad de las fábricas para extraer más azúcar por tonelada de caña procesada. Bajo este esquema nuevamente se hace depender al productor de caña de la eficiencia con que trabajan las fábricas. El pago de la caña contemplaba, además, la modificación anual del precio, conforme al índice de precios de mayoreo del Banco de México y se asegura un precio de garantía, considerando un mínimo de 83 kilogramos de azúcar base estándar (KABE) por cada tonelada de caña procesada. El pago mínimo o precio de garantía trató de reproducir el esquema generalizado de precios de garantía para productos básicos. Se establece, por otra parte, que las pérdidas de azúcar en la extracción del ingenio no deberían exceder a 26 kilogramos por tonelada de caña procesada. Esto significó un rendimiento de fábrica garantizado de 8.3% y una pérdida máxima de 2.6%.³⁵

En términos generales la situación de los cañeros mejoró durante la década de los setenta. En efecto, según los datos de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, mientras en la zafra 1972-1973 las utilidades percibidas por los cañeros representaban

³⁵ PARÉ Luisa, "El decreto cañero de 1980 o la ley del embudo", en "El Estado, los cañeros y la industria azucarera 1940-1980"; UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1987; p.230.

el 21.8% del valor total de la caña, diez años después en 1981-1982 representaban el 46% (*Azúcar, 1983*). Pero una década más tarde, en 1992 los ingresos de los cañeros (utilidades netas) representaron en promedio sólo el 10% del valor total de la caña.³⁶

Los ingenios azucareros durante la década de los setenta prácticamente no mejoraron sus niveles de productividad, el rendimiento en fábrica se redujo de 8.89% en 1970 a 8.3% en 1980, los tiempos perdidos en el proceso de elaboración se incrementaron de 30.3% a 35.4% en el mismo período y la capacidad aprovechada no se mejoró, no obstante que en esta década se inauguraron nueve ingenios y se cerraron solamente cuatro. Es importante señalar que más de la mitad de los nuevos ingenios, desde su concepción estuvieron mal planeados, porque se ubicaron en regiones donde el cultivo de la caña de azúcar no encuentra las mejores condiciones para su desarrollo. (*Estadísticas Azucareras, 1980-1990*).

En un nuevo intento por reactivar la industria azucarera, el Gobierno Federal, como administrador mayoritario de los ingenios puso en marcha el Programa Institucional de Mediano Plazo (1984-1988), el cual planteaba algunos objetivos, tales como recobrar la autosuficiencia en la producción nacional de azúcar y producir eventualmente excedentes para exportación; también contemplaba mejorar la eficiencia productiva, elevar las condiciones de vida de los trabajadores de esta actividad, principalmente de los cortadores de caña, y garantizar el abasto suficiente y oportuno del azúcar mediante la modernización del sistema de distribución y venta.

En este período se lograron algunos avances en materia fabril; se mejoraron los niveles de recuperación de azúcar y disminuyeron las pérdidas de sacarosa y los tiempos perdidos en el proceso de extracción de azúcar. Asimismo, con la indexación del precio de la caña al crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), los productores de caña recibieron en términos reales un mejor precio por la caña entregada al ingenio.³⁷

³⁶ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op. Cit.*, pp. 12-13.

³⁷ *Idem*.

Para proveer el análisis de la participación del Gobierno Federal en la industria azucarera de México durante el período que comprende de 1970 a 1989, se presentan a continuación los cambios que se dieron en dicha agroindustria según dos de los subsistemas que la componen: a) el subsistema campo, y b) el subsistema fábrica.

Subsistema campo³⁸

1. La superficie cosechada de caña se incrementó en el período de 1970 a 1989 en 35%, de ese incremento la mayor contribución fue en áreas de temporal.

2. El número de productores de caña aumentó en un 56%, lo que trajo como resultado una mayor pulverización de los predios dedicados al cultivo de la caña, dado que la superficie sólo se incrementó en un 35%.

3. La superficie media por productor se redujo en un 14%; los predios menores de ocho hectáreas, en 1970, cubrieron el 50% del área cañera total, mientras que para 1988 ya representaron el 63%.

4. A la par de que la superficie media por productor se redujo, también hubo una concentración de la tierra cultivada con caña en predios de menos de 20 hectáreas. En efecto, en 1970 el 80% de los productores tenía el 39% de la superficie cultivada con caña, mientras que en 1988 el 81% de los productores de caña contaron con el 50% de la superficie de ese cultivo. Los predios mayores de 20 hectáreas prácticamente desaparecieron.

5. La mayor fragmentación de predios cultivados con caña se dio en las áreas de riego, posiblemente inducida por el interés en tales áreas, donde se tienen mejores ingresos

³⁸ *Ibidem*, p.15.

por unidad de superficie. Además, el Gobierno Federal, como administrador mayoritario de los ingenios azucareros, permitió un mayor fraccionamiento de los predios, aumentando el padrón de proveedores de caña a las unidades fabriles, pero dejando de lado los criterios técnicos y económicos sobre la pertinencia de seguir fraccionando más los campos cañeros.

6. El rendimiento en campo se incrementó un 8% en promedio y el rendimiento agroindustrial, es decir, la cantidad de azúcar por hectárea, creció en un 15%, lo que implica que en general se molieron cañas de mejor calidad, con más altos contenidos de sacarosa; sin embargo, se perdió más azúcar durante el procesamiento de caña, dando como resultado final que el rendimiento en fábrica prácticamente no se modificó pues su porcentaje de variación fue sólo de 5%.

Subsistema fábrica³⁹

1. La capacidad instalada de molienda se aprovechó mejor por lo que pasó de 85.2 a 93.8% en el período analizado, en tanto que la capacidad aprovechada de producción de azúcar prácticamente no sufrió mejoría, se mantuvo alrededor de 66%.

2. El rendimiento en fábrica creció modestamente (5%), las pérdidas de sacarosa se incrementaron un poco (3%) y se redujo el tiempo perdido en el proceso de elaboración de azúcar, así como el consumo de petróleo. Estos indicadores, en conjunto, hablan de una mejoría en las condiciones de operación de los ingenios azucareros mexicanos, en el tiempo que el Gobierno Federal administró la mayoría de los ingenios que se encuentran operando en el país.

³⁹ *Ibidem*, p. 18.

3. *El incremento de la producción de azúcar en el período (58%), se logró fundamentalmente por el incremento de la superficie cosechada de caña; la mejoría en la calidad de la materia prima procesada también contribuyó, así como el incremento en el rendimiento del cultivo por unidad de superficie.*

4. *El consumo de azúcar se incrementó casi el doble de su producción, lo que se ha traducido, en época reciente, en un déficit del producto, dado que la industria nacional no ha sido capaz de satisfacer el consumo interno, y el déficit que se ha tenido que cubrir con importaciones.*

5. *En relación a los precios, el productor de caña mejoró sus ingresos por tonelada de caña en términos reales en 19% en el período. Por otra parte, los productores de azúcar se vieron afectados con un decremento en sus liquidaciones de un 8%, en tanto que el precio del azúcar se incrementó un 7% entre 1970 y 1989.*

6. *El costo de producción de azúcar, de 1970 a 1989, se incrementó en un 16% al pasar de 1.52 a 1.76 pesos (de 1970) por kilogramo de azúcar base estándar. Tal incremento es producto de un pago mayor por la materia prima y una mejoría en los ingresos del personal que trabajaba en los ingenios, obreros y empleados. Además, también se observa un incremento en los gastos administrativos de los ingenios operados por el Gobierno Federal. La diferencia entre los costos de producción y los precios de venta del azúcar tuvo que ser cubierta a través de subsidios.*

Según el análisis desarrollado por Luis Soto (*Agrobusiness*, octubre de 1992), en 1982, por cada peso de recursos de los ingenios, 23 centavos fueron complementados con recursos fiscales.⁴⁰

⁴⁰ Sobre el particular, es preciso mencionar que, a través de los subsidios la industria azucarera cobró a la sociedad su aporte a la industrialización del país. Como ella otras actividades del sector primario presentaron así la factura por la contención de sus precios, la escasa inversión en equipo e infraestructura y la ausencia de una política de largo plazo a favor de su crecimiento sostenido. RAMÍREZ Miguel Ángel, *Op. Cit.*, p.444.

En ese mismo año se incrementó el subsidio a 62 centavos por cada peso de recursos propios que generó la industria azucarera. En 1986 se calculaba que el apoyo crediticio al sector azucarero paraestatal y privado que se realizaba a través de FINASA, originaba quebrantos entre 40 y 50 mil millones de pesos anuales, debido al diferencial entre las tasas activas y pasivas con que operaba la entidad. En suma, las transferencias que recibió del Gobierno Federal la industria azucarera entre 1983 y 1990, alcanzó la cifra de 933,921 millones de pesos. A precios de 1980 las transferencias canalizadas a la industria azucarera entre 1983 y 1990 sumaron \$30,171 millones de pesos.

Las pérdidas netas de los ingenios de 1990 a 1992 reportadas por la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica (CNIAA, 1993) sumaron \$1,772 millones de nuevos pesos, equivalentes a \$11,911.5 millones de pesos de 1980. El promedio anual de pérdidas de los ingenios de 1990 a 1992 a precios de 1980 fue de \$3,970.5 pesos, en tanto que el promedio anual de transferencia y subsidios en el período de 1983 a 1990 fue de \$3,771.4 pesos de 1980. De esta comparación se infiere que la industria azucarera continúa perdiendo dinero; así en el período que el Gobierno Federal administró la mayor parte de los ingenios, las pérdidas fueron cubiertas con subsidios a la comercialización y transferencia directas a los ingenios, mientras que de 1990 a 1992, las pérdidas de los ingenios se cargaron a sus propietarios, los cuales a su vez no cumplieron con sus compromisos financieros.

En términos generales el Gobierno Federal entregó una industria en condiciones técnicas y financieras similares a la situación como recibió los ingenios en los primeros años de la década de los setenta. Sin embargo, el crecimiento del consumo superó con creces los incrementos logrados en la producción de azúcar, dando como resultado un déficit en el abastecimiento al mercado nacional.⁴¹

La industria azucarera nacional, administrada mayoritariamente por el Gobierno Federal durante aproximadamente 20 años, cumplió una labor social importante, al mantener una fuente de trabajo para un amplio sector de la población. Productores de caña,

⁴¹ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op. Cit.*, p. 20.

obreros, técnicos y personal administrativo en general, por varios años han recibido su principal ingreso de esta actividad, con la privatización y el nuevo esquema que se ha planteado para las actividades productivas del país, han visto seriamente amenazada y en algunos casos suspendida su fuente de ingresos, por el cierre de instituciones de servicios para la agroindustria. Tal es el caso de la liquidación de Azúcar S.A., el Instituto para el Mejoramiento de la Producción Azucarera (IMPA), el Fideicomiso de Maquinaria de la Industria Azucarera (FIMAIA) y una reducción considerable del personal de Financiera Nacional Azucarera, S. A. (FINASA).⁴²

Cuando los ingenios fueron privatizados, la agroindustria tenía más superficie cultivada con caña que cuando el Gobierno adquirió los ingenios; sin embargo, el crecimiento de la producción de azúcar fue insuficiente para satisfacer el crecimiento del consumo, y en la década de los ochenta fue necesario importar azúcar para satisfacer las necesidades de consumo doméstico.⁴³ Entre 1989 y 1992, se importaron casi 3.6 millones de toneladas de azúcar, como resultado de la eliminación de los permisos previos de importación en 1989 y del desorden en la comercialización de azúcar que se presentó en el mercado interno.

Los ingenios fueron reprivatizados entre 1988 y 1992. En 1988, habían 66 ingenios, de los cuales 49 pertenecían al Estado, 14 al sector privado, 2 a cooperativas y uno fue cerrado. En 1992, 55 pertenecían al sector privado, 3 a los sindicatos y 6 habían sido cerrados.⁴⁴

Entre los ingenios vendidos se distinguían tres niveles de desarrollo tecnológico: un grupo importante de ingenios (18), con maquinaria y equipos obsoletos, con baja eficiencia productiva; otro, con tecnología semiobsoleta (38) y; un tercer grupo integrado por ingenios que contaban con equipos modernos, especialmente aquellos

⁴² *Ibidem*, pp. 19-20.

⁴³ GARCÍA CHÁVEZ Luis R. y H. SPREEN Thomas, "La agroindustria azucarera de México: Reformas estructurales y sus implicaciones para el mercado de los edulcorantes"; 1ª Ed; Reporte de investigación, no. 55, UACH-CIESTAAM, México, 2000, p. 9.

⁴⁴ GALINDO MARQUINA Nury, *Op. Cit.*, p. 60.

que fueron inaugurados entre 1970 y 1989. Cabe señalar que la mayor parte de los ingenios vendidos eran muy antiguos y tenían operando más de cuarenta años, con pocos cambios tecnológicos.

El Gobierno Federal, con la finalidad de vender todos los ingenios, integró grupos o paquetes de ingenios en donde se incluían ingenios de los tres niveles de desarrollo tecnológico. Durante el proceso de venta, y después de éste, se dieron algunos ajustes en el número de los ingenios que integraron cada grupo azucarero, así mismo se consolidaron algunos grupos y otros salieron de la industria. A finales de la década de los noventa existían 15 grupos azucareros que integraban a 54 ingenios, en tanto que también existían 6 ingenios que operaban de manera independiente.

Los grupos que se conformaron a raíz de la privatización (1988-1992), fueron los siguientes: *Grupo Beta San Miguel* con 5 ingenios; *Grupo Escorpión* con 7 ingenios; *Grupo Zafra* (comprados por Grupo Escorpión en 1993) con 3 ingenios; *Grupo Sucrum* con 5 ingenios; *Grupo Sáenz* con 3 ingenios; *Grupo Machado* con 6 ingenios; *Grupo Alberto Santos de Hoyos* con 4 ingenios; *Grupo Anergex* con 3 ingenios; *Grupo AGA* con 2 ingenios; *Grupo PIASA* con 2 ingenios; *Perdomo Díaz* con 1 ingenio; *Perdomo Bueno* con 1 ingenio; *Macari* con 1 ingenio; *Grupo CNC* con 3 ingenios.⁴⁵

Es importante señalar que cada grupo ha tenido un desempeño diferente en los primeros años de la industria privatizada, en principio debido a las características particulares de cada ingenio que formó parte del grupo y a la región productora donde están ubicados, pero también debido al estilo propio de la administración de cada grupo azucarero.

Así, hay grupos que se han destacado por las inversiones hechas a sus ingenios, modernizando sus equipos y haciendo más eficientes sus procesos productivos. Otros grupos se han destacado por las innovaciones que han hecho en la administración del área de abasto, mejorando sus sistemas de cultivo y cosecha de caña, por lo que han

⁴⁵ GALINDO MARQUINA Nury, *Op. Cit.*, pp. 153-155.

incrementado sus rendimientos en el campo y fábrica. Sin embargo, hay otro grupo de ingenios que ha sufrido de rezago tecnológico.⁴⁶

La industria azucarera mexicana se encontró en una situación peculiar antes, durante y después de las negociaciones del TLCAN. En efecto, la intervención gubernamental se redujo considerablemente como parte de la estrategia para salir de la crisis económica de los años ochenta. En 1986, la industria ha sido designada para su reprivatización, y la venta de ingenios comenzó en 1988.⁴⁷

En 1991, el Gobierno Federal emitió el Decreto Cañero.⁴⁸ El decreto limitó el papel del Estado de regular el comercio internacional de azúcar, fijar su máximo precio industrial y los precios de la caña. La nueva fórmula para dicho precio eliminaba en la práctica, un precio fijo mínimo para los productores de la caña, quienes han tenido, a partir de entonces, mayor responsabilidad para aumentar su productividad.⁴⁹ Además, la mediación del sector público entre los ingenios y los productores de caña fue reemplazada por negociaciones de contrato directo.

En enero de 1992, el Gobierno Federal publicó la reforma al artículo 27 constitucional, a partir de la cual concluyó el reparto agrario. El objetivo básico de la reforma era convertir al ejido en una empresa competitiva, en el mercado nacional y el internacional. También se quería propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal para fomentar la capitalización, la transferencia y la generación de tecnología.

⁴⁶ GARCÍA CHÁVEZ Luis R. y H. SPREEN Thomas, *Op.Cit.*, pp. 9-11.

⁴⁷ GALINDO MARQUINA Nury, *Op. Cit.*, pp. 60-61.

⁴⁸ El Decreto Cañero es el documento oficial que especifica la manera en que se determina el precio de la caña, la manera en que se le paga al productor y regula las relaciones entre los productores y los ingenios. *Ibidem*, p. 62.

⁴⁹ El Decreto Cañero fija el precio de la caña con base en el rendimiento de fábrica (toneladas de azúcar / toneladas de caña), en vez de usar como base el rendimiento de la cosecha (toneladas de caña por hectárea), con lo cual asignó la carga económica de los ingenios ineficientes a los agricultores. El precio de la caña se determina al multiplicar la cantidad promedio de azúcar recuperable por tonelada, por 54% del precio al mayoreo de azúcar, que es fijado por el Gobierno. Así se elimina, en la práctica, un precio fijo mínimo para los productores de caña. *Idem*.

Los ingenios se vendieron en su mayoría, a corporaciones que buscaban un abasto seguro de azúcar y derivados de la caña para la industria alimenticia (panadera y dulcera) y la refresquera, es decir, se llevó a cabo una integración vertical con otras industrias.⁵⁰

Ahora bien, los problemas de la industria se debieron, en parte, a las excesivas importaciones de azúcar que hizo el Gobierno Federal por cálculos erróneos de la demanda y la oferta internas desde 1989. Las importaciones excesivas rebasaron la demanda y la capacidad de almacenaje. Posteriormente, con el fin del monopolio de la comercializadora, dejó de haber un mercado garantizado y regulado de manera centralizada. Conforme los precios industriales del azúcar cayeron debajo del precio gubernamental, las pérdidas netas crecieron para toda la industria y se inició una ola de bancarrotas.⁵¹

Al margen de lo anterior, es importante señalar que la superficie cultivada había aumentado ostensiblemente y también el período de cosecha, lo que dio como resultado un aumento notable en la producción de azúcar, además del incremento de la productividad, debido a la introducción de variedades mejoradas y a la cosecha de cañas más limpias y frescas, con mayor porcentaje de sacarosa. Esto es, la producción azucarera se incrementó tanto de manera extensiva como intensiva.⁵²

El crecimiento de la producción azucarera se presentó después del período de ajuste que sufrió la industria recién privatizada. A principios de los años noventa cuando aun se estaban vendiendo los ingenios, la industria enfrentaba una severa crisis caracterizada por los siguientes aspectos:

1. *Desorden en la comercialización de azúcar. Se importaron grandes cantidades de azúcar que desplomaron la producción nacional, ocasionando serios problemas de liquidez.*

⁵⁰ *Ibidem*, p. 63.

⁵¹ *Ídem*.

⁵² GARCÍA CHÁVEZ Luis R. y H. SPREEN Thomas, *Op.Cit.*, pp. 11-13.

2. *Desconocimiento de la problemática técnica, económica y comercial de la industria por parte de los nuevos dueños de los ingenios.*
3. *Escasez de recursos económicos, por falta de ventas de azúcar.*
4. *Creciente endeudamiento de los ingenios y la necesidad de negociar una nueva programación de pagos.*

En materia de productividad la industria azucarera experimentó cambios marginales con el nuevo régimen de propiedad. De 1990 a 1994 la producción media anual fue similar a la del quinquenio anterior. El rendimiento agroindustrial aumentó 8.4% , aunque la reducción de la superficie de cultivo impidió un efecto positivo importante en la producción azucarera nacional. El rendimiento en fábrica aumentó 6%, mientras que el tiempo perdido como porcentaje del total de la zafra disminuyó 2.1%.⁵³

La rentabilidad, por su parte, permanece como objetivo pendiente en el desempeño de la actividad azucarera. En 1993 los costos de producción se situaron 40% arriba del precio de venta, cerraron 3 ingenios (el número de unidades de producción se redujo a 61) y 21 reportaron serios problemas de liquidez. De acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera, los dueños de los ingenios sufrieron pérdidas por 1,772 millones de nuevos pesos en el trienio 1990-1992.⁵⁴

A los problemas de rentabilidad de la actividad azucarera se sumaron los efectos de la apertura comercial. De 1990 a 1992 se importaron cerca de 2.8 millones de toneladas de azúcar a precios *dumping*.⁵⁵ El exceso de oferta afectó el precio del producto nacional y obligó a los ingenios a vender con descuentos adicionales, acentuando los problemas financieros.

Las proyecciones que se hicieron para el año 2000 señalaban que en los años subsecuentes la producción de azúcar registraría una tasa media de crecimiento anual

⁵³ RAMÍREZ Miguel Ángel, *Op. Cit.*, p.446.

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ (CNIAA) CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA Y ALCOHOLERA, "Marco estructural de la industria azucarera", en "Industria Concamin", vol. 8, no. 83, México D.F., marzo de 1996, p.17.

de 4.6% y alcanzaría un volumen anual de 5.1 millones de toneladas. Por las secuelas de la crisis económica de 1995 y el mayor uso de sustitutos del dulce, se preveía un menor aumento del consumo (2.5% en promedio anual) que ascendería a 4.9 millones de toneladas anuales. Bajo este escenario se esperaba un excedente en la producción que se vería incrementado si la industria refresquera iniciaba la sustitución del dulce por jarabe de maíz rico en fructosa. Aún en este caso, el potencial exportador de la industria estaría limitado por las condiciones del mercado internacional de azúcar.⁵⁶

En este contexto, donde se han presentado crisis para la agroindustria azucarera, mismas que han provocado que la rentabilidad de este sector sea cuestionada; el 3 de septiembre de 2001, Gobierno Federal por medio del Ejecutivo dictó un Decreto Expropiatorio que interesa a 27 ingenios azucareros, que a juicio del Ejecutivo no contaban con las condiciones tecnológicas, financieras y administrativas para su adecuado funcionamiento.

El referido decreto establece que la agroindustria azucarera es una actividad de alto impacto social por su producción y por el empleo que crea en el campo mexicano; que el azúcar como producto generado por ella, es un artículo de consumo necesario y constituye un elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su alto contenido energético; y que las actividades que comprende, como es el caso de la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, son de interés público.⁵⁷

Por otra parte el mismo decreto señala que el Gobierno Federal busca que la buena y honesta administración sea el común denominador de la agroindustria azucarera de la nación, eliminando las prácticas indebidas de un grupo de personas dedicadas a esta agroindustria, que han afectado profundamente a este sector.⁵⁸

⁵⁶ RAMÍREZ Miguel Ángel, *Op. Cit.*, p.446.

⁵⁷ VARGAS MEDINA Agustín, "La expropiación de los ingenios, un fracaso"; en "Proceso", Esfuerzo, México, D.F., enero de 2002, p. 25.

⁵⁸ *Idem.*

Sin embargo es justo mencionar que algunos de los ingenios que se vieron afectados con el Decreto Expropiatorio al que se ha hecho alusión, habían firmado convenios para lograr la liquidación de sus deudas con los cañeros, en las mismas instalaciones de la Secretaría de Agricultura; por lo que califican de injusta e ilegal la medida asumida por el Gobierno Federal, quien por otra parte no entregó los informes justificatorios de su decreto ante el Poder Judicial, tampoco presentó las pruebas periciales a que estaba obligado.

Lógicamente acciones como las que se refieren traen aparejas ciertas consecuencias, en este sentido los dueños de los ingenios de manera inmediata recurrieron ante los tribunales demandando el amparo y protección de la justicia federal por la expropiación de sus ingenios. Además, el Gobierno Federal para poder mantener en funcionamiento algunos de los ingenios expropiados requiere afectar de manera importante las finanzas públicas.

1.5 Situación que prevalece en el campo cañero

El campo cañero mexicano presenta una gran cantidad de complejas relaciones entre los elementos que la componen. Por una parte, la caña de azúcar es un cultivo que se remonta a principios de la época colonial y que ha formado parte de cada una de las etapas del desarrollo histórico del país. Así, después de la revolución mexicana, gran parte de las tierras de las haciendas que producían caña se repartieron entre los campesinos que pelearon con Emiliano Zapata durante el movimiento revolucionario.⁵⁹

Las primeras dotaciones de tierra eran suficientemente grandes como para que una familia viviera del cultivo de la caña de azúcar, sin embargo, a medida que la población fue creciendo y la tierra por repartir se redujo, las dotaciones iniciales se dividieron

⁵⁹ GARCÍA CHÁVEZ Luis R. y H. SPREEN Thomas, *Op. Cit.*, p. 19.

entre los hijos de los ejidatarios, generando así el problema del minifundio, mismo que presenta los siguientes problemas:

1. *No se aprovechan las economías de escala en la aplicación de insumos y la realización de las labores del cultivo es la tradicional.*
2. *El control de la cosecha de la caña de azúcar es más difícil, dado que no siempre se pueden cortar las mejores cañas.*
3. *Los costos de administración del campo cañero son muy altos.*
4. *Las tareas de supervisión técnica son más difíciles y se hacen de manera incompleta.*
5. *La organización de los productores de caña se hace muy compleja.*

De manera adicional al problema del minifundio en el campo cañero, la producción de caña en México tiene características que la hacen muy especial. Por ejemplo, los productores de caña de azúcar forman parte de la estructura política de México, las organizaciones de productores de caña (CNC y CNPP) están dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), razón por la cual han tenido algunas ventajas con relación a otros productores agrícolas que no están organizados.⁶⁰

No obstante que el cultivo de la caña de azúcar es uno de los más rentables en la agricultura mexicana, algunas regiones productoras tienen bajos ingresos por hectárea, debido a los bajos rendimientos por unidad de superficie. Los ingenios que presentan bajos rendimientos en campo, producen caña que presenta bajos contenidos de sacarosa, de ahí que tengan baja rentabilidad por tonelada de caña cosechada, aproximadamente \$50 pesos por tonelada. Si los productores que se encuentran en esta situación tienen en promedio 4 hectáreas y un rendimiento de 55 t/ha, su ingreso anual es de casi \$11000 pesos, esto es \$920 mensuales. Además hay productores que tienen menores rendimientos y no alcanzan a cubrir sus costos de producción, por lo que en el mediano plazo podrían salir del padrón de productores de caña.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 20.

En algunas zonas cañeras existen problemas de rentabilidad en el cultivo de la caña de azúcar, lo que se refleja en los elevados niveles de endeudamiento (cartera vencida) que generalmente tienen los productores de caña con el ingenio y éste a su vez con las instituciones financieras.⁶¹

Los ingenios tienen altos costos de producción de caña, entre otros factores, por lo siguiente:

1. *Se ubican en sitios donde el cultivo requiere de riego debido a las condiciones climáticas, lo cual implica un aumento sustancial en los costos de producción.*
2. *Realizan la molienda de cañas con bajos contenidos de sacarosa.*
3. *Endeudamiento del campo cañero.*

Los factores antes señalados provocan que las ganancias en el cultivo de caña sean muy bajas o que definitivamente se pierda la inversión. En esta tesitura, el endeudamiento del campo cañero es un grave problema, ya que existen una lista larga de ingenios con niveles importantes de endeudamiento, entre los que destacan los siguientes: La Primavera, Los Mochis y el Dorado en Sinaloa, Plan de Ayala, en San Luis Potosí. Además de los ingenios: Independencia, en Veracruz; Pedernales, en Michoacán y; Atencingo, en Puebla. Sin duda la razón más importante que ocasiona que un productor caiga en cartera vencida es claramente por los elevados costos unitarios de producción, lo cual se suma a una ineficiencia en el manejo del financiamiento por parte del ingenio, que en la mayoría de los casos no cuenta con los recursos humanos suficientes para vigilar la adecuada aplicación del mismo.⁶²

Los problemas a los que se ha hecho referencia podrían traer como resultado que la superficie cultivada con caña se vea reducida durante los próximos años. El total de la superficie con problemas en campo suma más de 80 mil hectáreas. Si este problema persiste y el precio de la caña no se incrementa, habrá un número mayor de

⁶¹ *Ibidem*, p. 21.

⁶² *Ibidem*, p. 22.

productores de caña que no podrán cubrir sus costos de producción, por consiguiente, esto provocaría un aumento sustancial en el número de hectáreas que en términos reales carecerían de rentabilidad.

1.6 Análisis de la problemática que enfrentan los ingenios

Cuando los ingenios⁶³ se compraron, sus condiciones técnicas eran bastante deplorables en la mayoría de ellos. La falta de recursos para mejorar las condiciones de la maquinaria y equipo fue un denominador común durante la administración de la industria por parte del Gobierno Federal; las reparaciones y el mantenimiento que fue dado a los ingenios permitieron que siguieran funcionando, pero se rezagaron tecnológicamente.

Después del período de privatización (1989-1992), la industria azucarera mexicana ya en manos de la iniciativa privada, comenzó a realizar cambios estructurales con la finalidad de mejorar en el aspecto productivo. Así, por ejemplo, algunos consorcios azucareros renovaron equipos y reorganizaron al personal trabajador obrero y técnico; también hicieron cambios en la administración del campo cañero, lo que trajo como consecuencia un incremento notable de la producción azucarera.⁶⁴

A pesar de que la industria azucarera ha mejorado ostensiblemente en lo que se refiere a productividad, el desarrollo de los grupos azucareros no ha sido homogéneo. Algunos ingenios, atendiendo a las condiciones en que fueron entregados al momento de su venta, necesitan fuertes inversiones para modernizarse. Debido a que los recursos que se han destinado son muy escasos; primero por la falta de crédito y su

⁶³ Ingenio (industria), en sentido amplio, cualquier máquina o artificio. En América, el término se emplea en la industria azucarera, pues se denomina ingenios a los molinos de caña de azúcar y, por extensión, a las haciendas en las que se encuentran. "Enciclopedia Encarta 2002", USA, Microsoft Corporation.

⁶⁴ GARCÍA CHÁVEZ Luis R. y H. SPREEN Thomas, *Op. Cit.*, pp. 23-24.

costo financiero alto y, segundo, porque algunos de los dueños de los ingenios no quieren invertir en la industria para no arriesgar sus capitales.

En este marco, la industria azucarera enfrenta serias dificultades para modernizarse, esto se ve reflejado en el hecho de que varios ingenios presenten problemas de productividad y competitividad. Estos problemas se pueden reunir en tres grandes grupos: *Bajo nivel de recuperación de sacarosa; baja capacidad instalada en los ingenios; altos costos de producción de azúcar*

Los ingenios que se encuentran dentro del primer grupo; es decir, con bajo nivel de recuperación de sacarosa, se debe principalmente a dos causas: primero, el nivel de obsolescencia del ingenio, que se refleja en el tiempo perdido de la zafra, así como el bajo desempeño en fábrica y; segundo, el alto contenido de fibra en la caña que repercute directamente en el nivel de la extracción del molino.

Estos ingenios pierden más sacarosa que el nivel de pérdidas permitidas por el Decreto Cañero (2.64%), esto los sitúa en graves problemas, porque tienen que pagar al productor de caña sobre un nivel de recuperación de la sacarosa (eficiencia base de fábrica 82.36%) que los ingenios no pueden obtener.

Los ingenios que se encuentran en el segundo grupo, con baja capacidad instalada de molienda, son aquellos que en México han subsistido en un mercado protegido, donde las economías de escala no son importantes para asegurar su permanencia en el mercado. Algunos de estos ingenios se ubican en regiones donde cuentan con un mercado local para su producción de azúcar.

Dentro del tercer grupo, es decir, aquellos ingenios con elevados costos de producción, se encuentran aquellos ingenios que presentan poca eficiencia en la extracción de azúcar, así como su avanzado estado de obsolescencia.⁶⁵

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 24-26.

El análisis de los costos de producción de la industria azucarera de México es muy complejo, debido a las diversas condiciones bajo las cuales se obtiene la producción de caña y su procesamiento en los ingenios, sin embargo, dentro de la estructura de costos unitarios de producción de azúcar, la caña representa el mayor costo y también el más constante entre los diferentes ingenios, dado el sistema de remuneración de materia prima. Por esta razón, cualquier estrategia que pretenda reducir los costos de producción de azúcar deberá contemplar la reducción de los costos de la materia prima, pagando la caña conforme a la calidad que cada productor entregue al ingenio y no según el promedio de la calidad de caña entregada por todos los proveedores de un ingenio en particular.⁶⁶

1.7 Estado actual de la industria.

Los ingenios azucareros que dan movimiento a la agroindustria azucarera nacional se ubican en 15 estados, que son Veracruz, donde se produce 40% del azúcar, Sinaloa, Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas, Oaxaca, Michoacán, Morelos, Puebla, Nayarit, Colima, Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo. En 1993, habían 18 refinerías, y todas estaban integradas a los ingenios.⁶⁷

Así, desde hace varios años México se ubica entre los primeros diez países productores y consumidores de azúcar en el mundo. La producción promedio de los últimos cinco años (1995-1999) representó el 4% del promedio mundial de ese mismo quinquenio, mientras el consumo de azúcar en México alcanzó el 3.5% del total mundial. Por otra parte, las exportaciones de azúcar de los últimos años han colocado a nuestro país entre los primeros diez países exportadores.⁶⁸

⁶⁶ *Ibidem*, p. 27.

⁶⁷ GALINDO MARQUINA Nury, *Op. Cit.*, p. 60.

⁶⁸ GARCÍA CHÁVEZ Luis R. y H. SPREEN Thomas, *Op. Cit.*, p. 16.

El excedente de producción de azúcar tiene dos orígenes básicos: por un lado el incremento de la producción y por otra, la sustitución de azúcar por JMAF (Jarabe de Maíz de Alta Fructosa) en el mercado nacional. Ahora bien, es importante estimar qué tanto tiempo puede México sostener un nivel de producción de azúcar similar al obtenido entre 1997 y 1999, y por otra parte es necesario hacer notar que la población mexicana sigue creciendo a una tasa de 1.5% anual, mientras que el consumo de azúcar y otros edulcorantes crece a un ritmo similar, de tal forma que cada día se requiere de una oferta mayor de edulcorantes para cubrir la demanda del mercado doméstico.⁶⁹

Para la población mexicana el azúcar es un bien de consumo básico, el nivel de consumo *per capita* es de los más grandes del mundo (41 kg) y dentro de la dieta diaria del mexicano contribuye con el 17% de las calorías que consume diariamente. Es común observar que las bebidas embotelladas son consumidas habitualmente por el grueso de la población.

La agroindustria azucarera mexicana presenta tres problemas fundamentales, que limitan su expansión y ponen en riesgo su rentabilidad.⁷⁰

1. *Rezago tecnológico.*
2. *Altos costos de producción de caña y de procesamiento.*
3. *Falta de recursos económicos y elevado endeudamiento.*

Algunas de las causas que han llevado a esta situación son, una mala administración de la industria por parte del Gobierno Federal durante dos décadas; los elevados costos financieros que requieren las nuevas inversiones y la consecuente falta o ausencia de las mismas, debido en gran parte a un verdadero compromiso por parte de los nuevos dueños de los ingenios en aras de mejorar sistemáticamente la industria azucarera; la inestabilidad de los precios del azúcar en el mercado al mayoreo, por la competencia

⁶⁹ *Ibidem*, pp.16-17.

⁷⁰ *Ibidem*, p.18.

entre los diferentes grupos azucareros por ganar un espacio del mercado sobre ofertado; además, la competencia que ha representado la presencia de los jarabes de maíz de alta fructosa provenientes en su mayoría de los EUA.

A continuación se presenta un cuadro sinóptico que nos indica el área geográfica sobre la cual se asientan los diferentes ingenios azucareros en nuestro país, el cual nos permite apreciar la magnitud y la importancia de esta actividad económica.

Ingenios azucareros que trabajaron durante la zafra 1994-1995.⁷¹

<u>Veracruz</u>	(22)	Central Progreso	Mahuixtlán
		Constancia	Motzorongo
		Cuatotolapan	San Cristóbal
		El Carmen	San Francisco El Naranjal
		El Higo	San Gabriel
		El Modelo	San José de Abajo
		El Potrero	San Miguelito
		Independencia	San Nicolás
		La Concepción	San Pedro
		La Gloria	Tres Valles
		La Providencia	Zapoapita
<u>Tamaulipas</u>	(2)	<i>Aarón Sáenz</i>	<i>El Mante</i>
<u>S. L. P.</u>	(4)	Alianza Popular	Plan de San Luis
		Plan de Ayala	Ponciano Arriaga
<u>Sinaloa</u>	(4)	<i>El Dorado</i>	<i>Los Mochis</i>
		<i>La Primavera</i>	<i>Rosales</i>
<u>Nayarit</u>	(2)	El Molino	Puga

⁷¹ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., "La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial"; 1ª Ed; UACH-CIESTAAM / CYTCAÑA, México, 1997, p. 23.

<u>Jalisco</u>	(6)	<i>Bellavista</i> <i>José Ma. Martínez</i> <i>José Ma. Morelos</i>	<i>Melchor Ocampo</i> <i>San Francisco Ameca</i> <i>Tamazula</i>
<u>Colima</u>	(1)	<i>Quesería</i>	
<u>Michoacán</u>	(4)	<i>Lázaro Cárdenas</i> <i>Pedemales</i>	<i>San Sebastián</i> <i>Santa Clara</i>
<u>Morelos</u>	(2)	<i>Casasano</i>	<i>Emiliano Zapata</i>
<u>Puebla</u>	(2)	<i>Atencingo</i>	<i>Calipam</i>
<u>Oaxaca</u>	(3)	<i>Adolfo López Mateos</i> <i>El Refugio</i>	<i>La Margarita</i>
<u>Chiapas</u>	(2)	<i>Belisario Domínguez</i>	<i>Pujilic</i>
<u>Tabasco</u>	(5)	<i>Dos Patrias</i> <i>Hermenegildo Galeana</i> <i>Presidente Benito Juárez</i>	<i>Santa Rosalía</i> <i>Santo Domingo</i>
<u>Campeche</u>	(1)	<i>La Joya</i>	
<u>Quintana Roo</u>	(1)	<i>Álvaro Obregón</i>	
Total	61		

CAPÍTULO SEGUNDO
ELEMENTOS JURÍDICO ECONÓMICOS DE LA LITIS:
AZÚCAR VERSUS FRUCTOSA

2.1 El proceso de apertura comercial de la sacarosa

La economía azucarera del mundo ha experimentado grandes fluctuaciones en las condiciones de oferta y demanda, especialmente durante el período 1973-1975. La amplia estructura del comercio internacional del azúcar también ha sufrido algunos cambios; sin embargo, los países en vías de desarrollo continuaron siendo los principales proveedores. En lo que se refiere a la importación, la situación ha cambiado desde el quinquenio 1976-1980, es en este período donde los países con economías de mercado fueron los principales importadores, con 10.8 millones de toneladas; ahora, en los primeros años de la década de los noventa, han destacado algunos países en desarrollo como importadores importantes, tal es el caso de México. El período de la posguerra ha estado caracterizado por una marcada tendencia hacia su propio abastecimiento de azúcar en la mayoría de los países.

Los países desarrollados incrementaron su producción de azúcar en mayores tasas que las de su consumo interno, por lo que muchos de ellos redujeron sus importaciones e iniciaron o aumentaron sus exportaciones. En especial la Unión Europea se convirtió en un importante exportador de azúcar.¹ Puesto que las importaciones de azúcar por parte de los países desarrollados con economías de mercado representaban casi las tres cuartas partes del total mundial en los primeros años después de la guerra, la tendencia mencionada anteriormente parece haber sido la causa principal de la reducción relativa en las exportaciones azucareras del mundo, manifestándose una clara tendencia hacia su propio abastecimiento.

¹ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., "La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial", 1ª Ed; UACH-CIESTAAM / CYTCAÑA, México, 1997, p.127.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El mercado azucarero mundial, en lo que va de la segunda mitad del presente siglo, se ha caracterizado por presentar una amplia Intervención de los países productores, importadores y exportadores de azúcar. En efecto, la oferta de azúcar ha estado regulada durante varios períodos desde la segunda guerra mundial, por sucesivos convenios internacionales entre los países importadores y exportadores, dirigidos a estabilizar los precios mundiales del azúcar, dentro de cierta escala conveniente para las partes involucradas. No obstante, estos esfuerzos han tenido impacto sólo en el corto plazo, de ahí la necesidad de recurrir constantemente a las negociaciones internacionales para llegar a acuerdos sobre el comercio internacional de azúcar.

Los primeros esfuerzos internacionales por controlar el mercado azucarero se remontan a 1864, cuando varios países de Europa Occidental firman el Convenio de París, en un esfuerzo por dar término al sistema de subsidios y reestablecer de ese modo una competencia justa entre el azúcar de remolacha y el de caña en el mercado mundial. Desde la firma del Convenio de París hasta el último convenio administrativo negociado en septiembre de 1987 en Londres, han existido ocho convenios a nivel mundial, de un total de diez, de 1864 a 1987. Cada uno de estos convenios, matizados por diferentes postulados y firmados por amplios grupos de países, han tenido como objetivo principal regular la producción y comercialización de azúcar.²

2.1.1 Conformación del comercio internacional de azúcar

El azúcar es un producto que se consume prácticamente en todo el mundo. La mayor parte del azúcar producida se consume en los mismos países de origen y sólo se destina al mercado internacional alrededor de la cuarta parte del total producido a nivel mundial. La tendencia observada a partir de 1980-1981 indica que cada año se destina menor proporción de azúcar al mercado internacional. En 1980-1981 el azúcar comercializada en el mercado mundial representó el 31.26% de la producción total; diez

² *Ibidem*, p. 128.

años después (1990-1991) se redujo al 28.4% y se estima que en el ciclo 1994-1995 la proporción fue de 25.3%.³

El mercado internacional de azúcar se divide en dos componentes:

Mercado Preferencial: Los mercados preferenciales son aquellos en los que se pactan precios superiores al precio internacional (o precio del mercado libre el cual se determina en base a la cotización de las bolsas azucareras).

Mercado Libre: Son aquellos en donde los precios son cotizados por las bolsas azucareras y no en razón de convenios especiales.

Como un caso de mercado libre se encuentran las compras que la Unión Europea realiza a algunos países de África, el Caribe y el Pacífico, bajo el Acuerdo de Lomé. Así se comercializan cerca de 1.5 millones de toneladas de azúcar.

Parte importante del mercado preferencial está compuesto por la cuota de importación de Estados Unidos de América. Bajo este mecanismo el Departamento de Agricultura de EUA los estima importar un promedio anual de 1, 139,000 toneladas de azúcar valor crudo. El volumen de azúcar que los EUA ha importado bajo el sistema de cuota, se ha reducido desde su puesta en marcha en 1982 y es probable que continúe esa tendencia, como resultado de una mayor producción interna y la sustitución de edulcorantes calóricos por aquellos que no proporcionan energía (edulcorantes dietéticos).

Por otra parte cabe destacar que debido a la estructura y la organización del comercio internacional de azúcar, los precios de este producto no corresponden a aquellos que debieran presentarse en un mercado competitivo, es decir, bajo las reglas que marca el libre mercado.

³ *Ibidem*, p.133.

Los precios internacionales del azúcar han tenido un comportamiento cíclico durante varios años, alcanzándose los precios más elevados durante la década de los setenta, en años recientes su tendencia se ha estabilizado y los ciclos se han suavizado; de hecho, durante la década de los ochenta y los primeros años de la década siguiente los precios del azúcar crudo no superaron los 14 centavos de dólar por libra. Con la experiencia de los precios elevados durante la década de los setenta y el anterior rompimiento de las relaciones comerciales entre Cuba y los EUA, se dio un impulso muy importante para el desarrollo de los sustitutos del azúcar; es así como aparecen en el mercado, los *jarabes fructosados derivados del maíz*.⁴

2.1.2 El mercado internacional de edulcorantes

Como ya se ha mencionado el azúcar es un producto que se consume actualmente en todo el mundo. La cantidad de azúcar que consume una persona varía considerablemente de acuerdo a sus hábitos de consumo, su poder adquisitivo, la disponibilidad del producto y la región geográfica donde se ubica. El azúcar es un satisfactor de bajo costo: proporciona calorías a menor precio que otros productos alimenticios comunes y es uno de los alimentos más puros y tan rápidamente digerido que se convierte en energía disponible en cuestión de minutos.⁵

Durante muchos años el azúcar ha sido el edulcorante por excelencia, prácticamente sin ningún competidor; no obstante, el desarrollo de los sustitutos del azúcar tomó impulso a partir de los años setenta, estimulados por épocas de altos precios del azúcar en el mercado mundial y las campañas a favor de un menor consumo calórico. En años anteriores, los edulcorantes sustitutos del azúcar habían sido productos químicos orgánicos tan diferentes al azúcar que apenas si surgió alguna posibilidad de competencia significativa entre éstos y el azúcar.

⁴ *Ibidem*, pp. 135-136.

⁵ "Trece preguntas sobre el azúcar y una dieta saludable"; en "Boletín Azucarero Mexicano", México, enero 1972, p. 23; citado por GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op.Cit.*, p. 29.

No obstante, los avances tecnológicos del mundo industrializado hicieron posible la producción de un edulcorante natural: *el jarabe de maíz rico en fructosa (JMAF)*. Sus características muy similares a las del azúcar invertido, le han otorgado grandes posibilidades de desplazar al azúcar en un gran número de usos.

En EUA, a partir de 1975, el jarabe de maíz rico en fructosa comenzó a posicionarse de manera importante dentro del mercado de edulcorantes. Motivada por los precios altos del azúcar a nivel interno, la industria de la fructosa alcanzó un desarrollo impresionante, de tal suerte que a finales de los años ochenta habían desplazado un 44% del mercado tradicional del azúcar.

El jarabe de maíz rico en fructosa es el principal sustituto del azúcar de tipo calórico; sin embargo existe otra categoría de sustitutos: los no calóricos o sintéticos y de gran intensidad que se usan en menor proporción.⁶

El consumo de estos edulcorantes dietéticos ha tomado importancia, sobre todo en las clases acomodadas donde la tendencia que prevalece es hacia un menor consumo calórico⁷.

Durante la década de los noventa el consumo de jarabes fructosados se ha estabilizado en el mercado estadounidense aproximadamente en un 40% del consumo total de edulcorantes y se estima que así permanecerá, si es que continúan las preferencias hacia las bebidas bajas en calorías, endulzadas con edulcorantes de alta intensidad como el aspartamo.⁸

⁶ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op.Cit.*, p. 29-30.

⁷ "Boletín GEPLACEA", vol. VIII, núm. 4. abril de 1991, p. 8; citado por GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op.Cit.*, p. 30.

⁸ El aspartamo es un edulcorante de alta intensidad, sintético, y de gusto más parecido al azúcar, resultante de una combinación de ácido aspártico, fenilalanina y metanol en proporciones de 40, 50 y 10%, respectivamente. El aspartamo es 180 veces más dulce que la sacarosa, su costo de producción es más elevado y es unas 30 veces más caro que la sacarina. GARCÍA CHÁVEZ Luis R., "La industria de la fructosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana", 1ª Ed; UACH-CIESTAAM / CYTCAÑA, México, 1998, pp. 10-11.

Los edulcorantes se pueden clasificar en dos grandes categorías:

Calóricos Naturales: Sacarosa,
Lactosa,⁹
Glucosa,¹⁰
Jarabes de maíz de alto contenido de fructosa.

Sintéticos: Sacarina,¹¹
Aspartamo,
Ciclamato¹².

La sacarosa ha ocupado el primer lugar en el mundo como endulzante natural, debido a sus diversas propiedades, tales como: gusto agradable, atóxico, buen preservante, incoloro y buena fuente de energía.

En el mercado mexicano se presentan tres variedades de JMAF: las que contienen 55% de fructosa, empleadas principalmente en bebidas gaseosas, licores y aperitivos; otra de 42% de fructosa, que se utiliza en la elaboración de pan, galletas, jugos, teniendo ambos un poder edulcorante similar al del azúcar; y por último el JMAF-90, que se mezcla con el JMAF-42 y así se obtiene el JMAF-55.

En 1965 se introdujo en el mercado de varios países una nueva sustancia edulcorante: el aspartamo, que se decía poseía todas las propiedades del sustituto ideal buscado desde hace mucho tiempo, siendo su principal desventaja en aquella época el alto costo de producción.¹³

⁹ (Sinónimo lactina). Azúcar que se encuentra en la leche. "Enciclopedia Encarta 2002", USA, Microsoft Corporation.

¹⁰ Especie de azúcar que se encuentra en la uva y en otras frutas, cuando están maduras; además también se presenta en la sangre. *Idem*.

¹¹ Sustancia blanca, pulverulenta, que puede endulzar tanto como 234 veces su peso en azúcar. *Idem*.

¹² Edulcorante sintético usado en terapéutica como sustituto del azúcar en diabéticos. *Idem*.

¹³ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op. Cit.*, p. 7.

2.1.3 El escenario internacional

Como ya se ha mencionado en varias ocasiones, hasta hace unos diez años aproximadamente, el azúcar de remolacha era el único producto que competía con el azúcar de caña. Hoy, como resultado de los esfuerzos concentrados de los países de la Unión Europea (UE) para incrementar la producción de azúcar de remolacha, el azúcar de caña representa solamente el 60% de la producción mundial del edulcorante. No obstante, durante la última década la sacarosa proveniente de la caña así como la de remolacha han tenido que enfrentarse a la competencia de un nuevo edulcorante conocido como *jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF)* o (*HFCS*), por sus siglas en inglés (*High Fructose Corn Syrup*), que en Europa recibe el nombre de *isoglucosa*.

La alta fructosa es el resultado de importantes avances tecnológicos en varios campos tales como la química, la biotecnología, la ingeniería genética, etc; mismos que han dado lugar a la producción a partir del maíz, de este agente edulcorante, que es comercialmente aceptable y que además abre la posibilidad de emplear otras fuentes de carbohidratos en el futuro.¹⁴

Actualmente el principal competidor del azúcar se encuentra en el JMAF, el cual a 25 años de su explotación comercial se ha expandido de manera extraordinaria alrededor del mundo en cuanto a producción y consumo se refiere. Una de las razones que dieron paso a esta expansión fue la crisis en los precios de la sacarosa entre 1974 y 1980; además como este edulcorante presenta las mismas características de dulzor que la sacarosa y un costo menor del maíz como su materia prima (ya que éste tiene alta disponibilidad en el mercado internacional); por consiguiente su costo de producción es sustancialmente inferior al de la sacarosa, lo que permite que su comercialización se lleve a cabo a un menor precio.

¹⁴ *Ibidem*, p. 14.

Comercialmente el JMAF se produce en cantidades industriales en Canadá, Japón, la Unión Europea, y en algunos países de Asia, Latinoamérica y África. A pesar de ello EUA se erige como el más importante productor a nivel mundial.

EUA tiene una presencia predominante en el mercado internacional de los jarabes de maíz de alta fructosa. En 1995 su producción representó el 75% de la producción mundial y en 1996 representó el 74% de un total de 10 millones de toneladas métricas de jarabes de alta fructosa. La producción de fructosa en EUA se incrementó un 3% de 1996 a 1997, alcanzando una producción de 7.62 millones de toneladas métricas, refrendando de esta manera la supremacía que este país tiene en el contexto internacional.

EUA, siendo el principal productor de jarabes de maíz ricos en fructosa tiene gran interés en colocar este producto en el mercado mexicano de edulcorantes, ya que tiene el segundo lugar a nivel mundial en el consumo y producción de bebidas refrescantes, lo que implica una importante fuente de ingresos para la economía estadounidense. Se estima que 1.2 millones de toneladas de azúcar refinada se utilizan anualmente por las embotelladoras mexicanas y en años recientes, la demanda anual de bebidas carbonatadas ha tenido un incremento anual del 5.6%.¹⁵

2.2 ¿Esencialmente, qué es la fructosa?

Es conveniente que en este momento se establezca con mayor precisión el concepto de fructosa¹⁶, así tenemos que este edulcorante: es un *jarabe* obtenido por doble conversión enzimática y posterior fraccionamiento.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 15, 17.

¹⁶ Se entiende por *fructosa* un azúcar que se encuentra en zumos de frutas dulces. "Enciclopedia Encarta 2002", USA, Microsoft Corporation.

La composición de la fructosa es 55% fructosa, 41% dextrosa¹⁷ y 4% altos sacáridos¹⁸. Este jarabe es muy dulce, incoloro; su doble refinación por intercambio iónico permite alcanzar notables condiciones de pureza, transparencia y ausencia de agentes microbiológicos y de partículas en suspensión.¹⁹

Los JMAF (jarabes de maíz de alta fructosa) tienen una serie de características que los hacen competidores extraordinarios frente a la sacarosa o lo que comúnmente conocemos como azúcar. Principalmente presentan las siguientes propiedades:

- a.- *Alto poder edulcorante*
- b.- *Alta fermentación*
- c.- *Alto poder humectante*
- d.- *Color blanco transparente (permitiendo su mezcla con otros alimentos)*
- e.- *Gusto que no cubre otros sabores*
- f.- *Viscosidad apropiada en comparación con otros azúcares y jarabes*
- g.- *Buen preservante de los alimentos ya que reduce el crecimiento de bacterias, levaduras y hongos sin necesidad de aditivos especiales; lo anterior se debe a su presión osmótica.*
- h.- *Aumenta el contenido de humedad de los alimentos y reduce el punto de congelación.*
- i.- *Tiene efecto sinérgico sobre la dulzura total de los alimentos, por lo tanto, una mezcla de JMAF y sacarosa en partes iguales es más dulce que la suma de ambas sustancias.*
- j.- *Realza el sabor de los alimentos, sobre todo de frutas y no tiene efectos tóxicos*
- k.- *Es fácil de digerir y además nutritivo.*

¹⁷ (Sinónimo Dextroglucosa) Debe su nombre a que sus disoluciones desvían el rayo de luz polarizada hacia la derecha, en tanto que su isómero, la levoglucosa, lo desvía hacia la izquierda. *Idem.*

¹⁸ Sacárido es el nombre genérico de los azúcares y sus derivados. *Idem.*

¹⁹ DANELL SÁNCHEZ Juan, "En los ingenios millón y medio de desempleados", en "Milenio"; no. 229, Multimedia, México, D.F., febrero de 2002, p. 29.

La diferencia entre los jarabes grado 55 y 42 es que el primero tiene un 77% de sólidos totales y un 55% de fructosa y el segundo tiene 71% de sólidos totales y 41% de fructosa. Teniendo ambos un poder edulcorante similar al del azúcar, aunque en el caso de la fructosa-55 se considera que posee un poder edulcorante 20% mayor que el de la sacarosa.

Debido al proceso de fabricación de los JMAF, el cual incorpora la refinación por intercambio iónico, este edulcorante es un producto alimenticio de alta calidad y que se puede manejar fácilmente en forma líquida, procurando el uso de equipos y métodos que satisfagan los requerimientos y estándares de tipo sanitario, para evitar contaminaciones del producto y cambios indeseables de color y sabor.

Los JMAF pueden iniciar la formación de cristales a temperaturas inferiores de 26 grados centígrados, debido a ello es necesario proporcionar calentamiento al tanque de almacenamiento y tuberías, incluyendo bombas y medidores.²⁰

Finalmente hay que decir que las propiedades de la fructosa aunadas a las condiciones económicas bajo las cuales se produce; han provocado el paulatino desplazamiento de el azúcar a nivel mundial, lo que insta a esta industria a buscar medidas creativas que aseguren su permanencia.

2.2.1 Estados Unidos de América y su producción de JMAF

En Norteamérica existen doce compañías que producen jarabes de maíz de alta fructosa, la capacidad de producción se estima en 11.5 millones de toneladas de jarabes fructosados en base seca. De esta capacidad instalada se utilizó sólo un 71.8% en 1997.

²⁰ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op.Cit.*, pp. 8-9.

EUA comprende la mayor parte de la capacidad instalada. Si se excluye Canadá y México del total de Norteamérica, la unión americana tiene una capacidad instalada de 10.9 millones de toneladas anuales de JMAF y una producción anual de 7.8 millones de toneladas, es decir 78% de la producción mundial estimada para 1997. (USDA, september 1997). Las cuatro empresas más grandes de Norteamérica son ADM Corn Processing con el 26.8% de la capacidad instalada, Cargill con el 19.6%, A.E. Stanley con el 17.2% y CPC (en EUA y Canadá) con el 11.3%. En México las dos compañías que están produciendo JMAF están ligadas a estas empresas: ARANCIA que tiene 49% de acciones de CPC International Co. y ALMEX que tiene un 100% de inversión extranjera, ligada a ADM Corn Processing.²¹ EUA es el país dominante de la producción mundial de edulcorantes. Es un productor importante de los edulcorantes principales como son azúcar de caña, azúcar de remolacha, jarabe de maíz, dextrosa, edulcorantes no calóricos y también JMAF.

El maíz utilizado para la elaboración de JMAF en EUA, se estima en 13 millones de toneladas para el ciclo 1997/1998, en tanto que la producción proyectada para 1997 de JMAF fue de 8.5 millones de toneladas, de éstas la producción de JMAF-55 se estimó en 5.4 millones de toneladas y en 3.1 millones la de JMAF.42.

Las estadísticas muestran a los EUA con una producción de jarabe de maíz de alta fructosa que abarca el 78% del total mundial, colocándolo en primer lugar. Esto es posible gracias a que dispone internamente de la materia prima básica para su capacidad de producción, lo que lo hace pionero en el área comercial. Este florecimiento de la producción de fructosa en EUA se debió a muchas ventajas de recursos de este país como son:

- a.- *El mercado más importante y barato de maíz.*
- b.- *El más eficiente sistema de transportación y almacenaje de granos.*
- c.- *Un precio interno garantizado para el azúcar..*
- d.- *Un rápido desarrollo tecnológico en el procesamiento del JMAF.*

²¹ *Ibidem*, p. 17.

La industria de los edulcorantes de los EUA utiliza anualmente más de 13 millones de toneladas de maíz para producir edulcorantes en 21 fábricas, localizadas en 11 estados. Los JMAF son producidos en 14 fábricas por 7 empresas comerciales localizadas en las principales zonas maiceras de ese país. En la actualidad, las fábricas estadounidenses producen aproximadamente 11 millones de toneladas de jarabes fructosados base húmeda equivalente a 7.8 millones de toneladas de jarabes fructosados base seca. La producción promedio de JMAF de 1985 a 1989 fue de 5.08 millones de toneladas (base seca), en tanto que de 1990 a 1996 la producción promedio fue de 6.53 millones de toneladas.²²

2.2.2 La producción "nacional" de JMAF

En 1996 operaron en México tres compañías dedicadas a la importación y producción de almidones, y también de jarabes de maíz, que a saber son: Almidones Mexicanos-ADM, ARANCIA-CPC y Cargill. En 1996 estas empresas registraron ventas anuales por unos mil millones de dólares, siendo su principal giro la importación de jarabes de maíz de Estados Unidos de América, aunque también los producen en México (Agrobusiness núm. 46, 1996).

De las empresas mexicanas procesadoras de maíz, sólo ARANCIA-CPC ubicada en San Juan Del Río, Querétaro y ALMEX-ADM en Guadalajara, Jalisco, elaboran jarabes de maíz de alta fructosa en sus variantes de 42 y 45% de fructosa. Las demás plantas procesan el maíz para obtener almidón, que se comercializa como tal o que se procesa hasta obtener dextrosa, dextrinas y maltodextrinas para abastecer a diferentes industrias.²³

²² *Ibidem*, pp. 18-19.

²³ *Ibidem*, p. 91.

Las industrias procesadoras de maíz que producen jarabes de maíz de alta fructosa, se encuentran localizadas en las zonas industriales del centro del país, lo que les permite una ubicación estratégica debido a que están cerca de las industrias consumidoras, aunque ello a la vez les afecta, ya que sus costos aumentan debido a los fletes del maíz importado.

ALMEX- ADM²⁴

ALMEX (*Guadalajara, Jalisco*). Almidones Mexicanos S.A. inició sus actividades en 1960 en el ramo de productos derivados del maíz, con una capacidad de producción de 10 toneladas por día. En 1968, A. E. Stanley MFG.Co. compañía norteamericana del mismo ramo, adquirió su participación en ALMEX proporcionándole a esta empresa la más avanzada tecnología en la fabricación de productos derivados del maíz.²⁵

Para 1972 con la participación de la cervecera Moctezuma en la sociedad, se fortalece la estructura de ALMEX iniciando una nueva etapa de desarrollo. En 1980, la empresa terminó una serie de ampliaciones en su instalaciones que repercuten directamente en su capacidad de producción, constituyendo la expansión más trascendental de la empresa ya que su capacidad productiva aumentó en más de un 100%.

Las operaciones en la refinería de glucosa, una de las más modernas de México se iniciaron en 1982, así como la operación de una nueva ampliación en la capacidad de molienda.

STALEY (Programa de Tate & Lyle en América) en 1990, adquirió el 100% de las acciones de ALMEX y en 1993 Archer Daniels Midland, empresa productora de JMAF en EUA, inicia su participación en la empresa con un 50% de las acciones; así la empresa comienza una nueva expansión de su planta, que tiene la finalidad de triplicar

²⁴ Almex, cuya planta está en Jalisco, prácticamente es propiedad de Archer Daniels, empresa estadounidense que es una de las más grandes refinadoras de maíz en el mundo. DANELL SÁNCHEZ Juan, *Op. Cit.*, p. 31.

²⁵ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op.Cit.*, pp. 91-92.

su capacidad de producción. Actualmente ADM tiene el 22% de las acciones del Grupo Maseca. Además de maíz la empresa procesa soya, trigo y aceites comestibles, tiene 3 molinos de trigo en la República Mexicana, dos en la Ciudad de México y uno en Torreón, Coahuila; además cuenta con varias plantas de JMAF en el mundo. Por lo que hace a Tate & Lyle se tiene que es una compañía inglesa, la más grande en el mundo en cuanto al procesamiento y comercio internacional de azúcar; que tiene el 4% del mercado azucarero y posee 60 plantas de JMAF a nivel mundial, y cubre 25% de su mercado.²⁶

La estación de transferencia de JMAF que se localiza en San José de Iturbide, Guanajuato, se construyó en 1994. En este mismo año se instalaron la planta de cogeneración de energía en Guanajuato (también en San José de Iturbide) y otro punto de transferencia en Laredo, Tamaulipas.

Para 1996 se inició el proceso de producción de jarabe de maíz de alta fructosa en la refinería de la planta de Guadalajara, que obtiene su materia prima de EUA, debido a que tiene un precio más bajo, aunque ha comprado maíz en Jalisco, cuando su precio ha sido competitivo o menor al del importado. El precio del maíz americano fue de 1200 pesos (agosto, 1997) y el del maíz mexicano de 1500 pesos. En cualquier caso el producto debe estar dentro del grado de calidad U.S. número 2; que indica que el maíz debe contar como máximo 3.5% de granos dañados, sin plaga viva, con una densidad de 56 lb/bushel y humedad de entre 14.5 y 15.5%.²⁷ Además del precio, lo que influye en la compra de maíz extranjero es su calidad, y el maíz en México es en este aspecto deficiente, debido a las especificaciones con las que lo reciben las instancias mexicanas, tal como CONASUPO.

La planta cuenta con siete áreas, mismas que se controlan usando sistemas computacionales, y son las siguientes:

²⁶ *Ibidem*, p. 92.

²⁷ *Ibidem*, p. 93.

- a) *Molienda de maíz,*
- b) *Separación de germen,*
- c) *Obtención de aceite de maíz,*
- d) *Manejo y secado del gluten,*
- e) *Almidón,*
- f) *Dextrosa,*
- g) *JMAF.*

Los productos que se obtienen a partir del almidón de maíz en planta son: almidón, glucosa, dextrosa líquida, dextrinas, *isosweet* 100 (JMAF-42) e *isosweet* 5500 (JMAF-55). En particular, la empresa importa el JMAF-90 de sus plantas en EUA para elaborar el JMAF-55, ya que hace posible la concentración de la fructosa hasta un 90%. No obstante, la empresa ha destinado una inversión de aproximadamente 4 millones de dólares para que en 1998 puedan contar con esta tecnología que es permitirá duplicar su producción actual de jarabe de maíz de alta fructosa –JMAF-. También importa JMAF-42 cuando lo requiere.

ARANCIA-CPC²⁸

ARANCIA-CPC (*San Juan del Río, Querétaro*). Se originó de la asociación de dos compañías dedicadas al procesamiento del maíz para la obtención de almidón y sus derivados, como dextrosa, dextrinas, maltodextrinas, maltosa y recientemente JMAF.

Esta alianza se efectuó en 1994 teniendo como base el análisis de las oportunidades y los riesgos y conformó un grupo de plantas distribuidas en el centro y occidente del país de la siguiente manera: dos en Guadalajara, Jalisco; una en Tlalnepantla, Estado de México y una en San Juan del Río, Querétaro. Además ARANCIA tiene una planta en Ecuador.²⁹

²⁸ Gran porcentaje de las acciones de Arancia, con domicilio en San Juan del Río, Qro., son de la transnacional CPC, de la Unión Americana. DANELL SÁNCHEZ Juan, *Op. Cit.*, p. 31.

²⁹ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op.Cit.*, p. 94.

El 51% de las acciones del grupo ARANCIA-CPC son mexicanas y están en manos del Ingeniero Aranguren Castiello; el 49% restante, son propiedad de la transnacional estadounidense CPC.

La planta localizada en San Juan del Río, Querétaro está dedicada exclusivamente a la producción de JMAF, para lo cual se realizó una inversión de 150 millones de dólares; tiene una capacidad instalada de procesamiento de 1500 toneladas diarias de maíz. No obstante, su pico máximo de procesamiento de maíz alcanzado hasta el día 12 de abril de 1997 fue de 1355 t/día de maíz, con una producción de fructosa de 339 t/día, de JMAF-55 (BS), y de 115 t/día de JMAF-42 (BS).

EL maíz que procesa esta empresa es amarillo de la variedad azteca, el cual importa en su totalidad de los EUA, aunque en ocasiones hace compras de este maíz en las regiones productoras de Chihuahua. La capacidad de recepción de maíz es de 3200 t/día, mientras que la capacidad de almacenamiento es de 10 mil toneladas (para 3 o 4 procesamientos aproximadamente). En el proceso del maíz la empresa tiene pérdidas del orden del 5% . El maíz quebrado que no es susceptible de ser procesado se muele y se vende a los granjeros. Las necesidades de agua para el remojo del maíz son de 100 m³ de agua, por cada 270 toneladas de maíz. El agua pesada resultante del proceso, se evapora hasta un determinado volumen y se vende, ya que es muy cotizada por su contenido rico en sólidos.

Las principales áreas son tres y cuentan con cabinas y sistemas computacionales que permanentemente monitorean y controlan todo el proceso, dichas áreas son las siguientes:

- a) *Molienda del maíz,*
- b) *JMAF,*
- c) *Extracción de derivado.*

El consumo de energía de la planta es de entre 8.0 y 8.5 Mw, el cual es totalmente satisfecho por el área de cogeneración de energía, ya que en esta se produce alrededor de 17 Mw enviando el excedente por medio de la red eléctrica de la CFE a sus plantas en Guadalajara. También es aquí donde se generan los servicios de vapor de agua y de enfriamiento de toda la planta. La planta cuenta con cuatro laboratorios: el de microbiología, el del área de molienda, el de control de calidad y el del área de JMAF. En este último se realizan cada día y en forma constante paneles de evaluación sensorial de los productos finales para adecuarlos al estándar previamente definido.

Los productos principales que se comercializan en la planta son JMAF-55 y JMAF-42, siendo los principales clientes: *Coca-Cola, Bacardí, Colgate-Palmolive, Pepsico, Gamesa, Marinela, Bimbo, fabricantes de jugos y néctares así como embotelladoras varias a nivel nacional.*

El competidor más cercano de ARANCIA-CPC es ALMEX-ADM que importa JMAF-90 para producir JMAF-55, ya que cuenta con una columna de fraccionamiento que le permite producirla; la única empresa en México que cuenta con ese equipo es ARANCIA-CPC de San Juan del Río, Querétaro.³⁰

2.3 El maíz como materia prima en la producción de fructosa.

Las fuentes y disponibilidad permanente de materiales básicos de producción son fundamentales para la determinación de la rentabilidad y del tamaño de la mayor parte de las industrias. En muchas industrias la selección de tecnología, equipo para el procesamiento y la gama de productos para procesar dependen en gran medida de las especificaciones de los materiales básicos, mientras que en otras las posibles cantidades disponibles de éstos determinan el tamaño de esta industria.

³⁰ *Ibidem.* pp. 94-96.

Los precios a los que se pueden obtener tales materias primas son un factor determinante de la rentabilidad comercial y financiera de la mayoría de las industrias. En la etapa inicial del estudio de una agroindustria se deben evaluar las cantidades de materia prima que pudieran ser necesarias, principalmente con el objeto de determinar la disponibilidad y las fuentes en función de las necesidades inmediatas y a largo plazo.

Si la materia prima se puede obtener dentro del país, se deben determinar su localización y las zonas de suministro, indicando si se encuentran concentradas o dispersas.³¹

Cuando la materia prima se importa total o parcialmente, se deben poner en claro las consecuencias de dicha importación. Es posible que en virtud de las restricciones cambiarias, de los precios internacionales y de los acuerdos comerciales, sólo se permitan importaciones desde determinadas zonas económicas o países.

Además se deben analizar las posibilidades y consecuencias de la producción nacional de la materia prima que se está importando, ya que en la mayoría de los países la producción de un insumo determinado va acompañado de una serie de medidas de control de las importaciones.

Para el diagnóstico de las industrias productoras de JMAF en México es esencial determinar los mecanismos mediante los cuales se abastece de maíz esta industria en su conjunto, por ser la materia prima básica para poder elaborar sus productos. Es necesario definir la oferta nacional y la internacional de maíz, ya que la industria requiere de una materia prima con una serie de características y especificaciones que usualmente no se tienen en México, por lo que se recurre a las importaciones. De aquí se desprende la necesidad de determinar en que medida la industria dispone del maíz como su materia prima fundamental en cantidad, calidad, tiempo y espacio.³²

³¹ *Ibidem*, p. 59.

³² *Ibidem*, pp. 59-60.

Industrias como ARANCIA-CPC y ALMEX-ADM que son las únicas que presentan una participación en el mercado mexicano de los JMAF, procesan alrededor de 800 mil toneladas anuales de maíz usando entre 95 y 100% de maíz importado, el cual se utiliza para elaborar varios productos, entre ellos los jarabes de maíz de alta fructosa.³³

En los casos que utilizan grano del país compran del que se produce principalmente en Chihuahua, Jalisco y Guanajuato. La principal zona de abasto de maíz importado es la que se denomina "*American Corn Belt*" o cinturón americano del maíz, que comprende a varios estados de Estados Unidos de América tales como Nebraska, Iowa, Indiana, Ohio, Illinois y Minnesota. El estado de la Unión Americana que presenta la mayor producción de maíz es Iowa, donde se cosecha más maíz que en cualquier otra parte del mundo; después siguen los estados de Illinois, Indiana, Missouri y Arkansas. El maíz es el cultivo que más se produce en los EUA, el éxito que ha tenido este cereal se ha dado gracias a los maíces híbridos que les han permitido triplicar su producción, que durante el año de 1999 alcanzó la cifra de 258 millones de toneladas aproximadamente.³⁴

Cada año los granjeros de la zona dedican grandes cantidades de tierra para producir maíz, generando una dinámica economía fundamentada en la abundante producción de este grano, su bajo costo de producción y la resistencia de este cultivo a fenómenos naturales como la sequías y las heladas. Con la utilización de nuevos híbridos y tecnología de punta, los granjeros realizan con mayor eficiencia y limpieza sus labores a fin de expandir su oferta para el siglo XXI. En contraste, en nuestro país los productores de maíz son minifundistas, y no utilizan tecnología sofisticada para su producción.

El 80% del maíz que se produce en la zona del cinturón maicero se distribuye en las áreas de abasto, de consumo o a los centros captadores de maíz para su exportación, por medio de un sistema de transporte que comprende 6 mil millas de ríos, una flota de

³³ *Ibidem*, p. 96.

³⁴ ESCAMILLA Edmundo y otros, "*El maíz en América: origen de un destino*"; en "*El maíz en el mundo. Presencia y esencia*", 1ª Ed; Fundación Minsa, México, 2000, p. 41.

10 mil remolques y 2 mil embarcaciones. No obstante, el sistema ferrocarrilero es el más utilizado para transportar el maíz al Golfo Central, usándose una infraestructura de trenes con 120 carros o de 10 mil toneladas métricas de capacidad.³⁵

Todas estas condiciones contrastan con las que prevalecen en México, donde el maíz no es considerado como un cultivo industrial, sino más bien un bien social por el uso que se le da y las condiciones en que se produce. Esto significa que el maíz nacional es una fuente de materia prima muy inestable desde el punto de vista de la oferta y de los precios, aunado a que las condiciones en que se cosecha propician un mayor daño de la estructura almidonosa del grano, lo que trae aparejada pérdidas para la industria.

A partir de 1996 se añade al déficit de maíz la cantidad que requiere la industria productora de jarabes fructosados, además de que el tipo de maíz apropiado para su procesamiento es el amarillo y este no se cultiva en México en los volúmenes requeridos, de ahí la necesidad indispensable de importarlo. Cabe destacar que el 99% de las importaciones de maíz provienen de los EUA.³⁶

Es así como México mantiene una relación de dependencia de las importaciones para satisfacer las necesidades de la industria. Se estima que en 1998 las importaciones de maíz alcanzarán los 6 millones de toneladas de las que aproximadamente el 6% se utilizará para la industria productora de JMAF. Esta industria, con la finalidad de asegurar el abasto de su materia prima, tiene convenios firmados con la Secretaría de Economía –SE- (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial –SECOFI-), que garantizan el suministro de maíz vía importación.

Hay que establecer de manera muy enfática que la producción nacional de maíz en nuestro país es insuficiente para cubrir la demanda interna del producto, por lo que es necesario recurrir a las importaciones del grano.

³⁵ GARCÍA CHÁVEZ Luis R., *Op.Cit.*, pp. 96-97.

³⁶ *Ibidem*, p. 97.

Para 1996 los cupos previstos en el TLCAN para la importación de maíz sin pago de arancel ascendieron a 2 millones 653 mil toneladas con aumentos anuales del 3%, de las cuales el 99.6% corresponden a EUA y el resto a Canadá, sin embargo, dada la baja en la oferta nacional disponible, el cupo de importación sin pago de arancel para 1996 fue ampliado a más de cuatro millones de toneladas.

Por otra parte hay que señalar que en México, se distinguen dos épocas de producción de maíz: el ciclo primavera-verano y el ciclo otoño-invierno. En el período poscosecha de estos dos ciclos existe disponibilidad del grano, sin embargo, el período de mayor oferta en el país es el primero. Para el caso del maíz importado el período de mayor oferta también se encuentra en el transcurso de la cosecha del ciclo primavera-verano, siendo la época en que los precios del grano son menores.

Sin embargo, las plantas que procesan el maíz en México para la elaboración de JMAF no presentan una estacionalidad en el abasto, ya que laboran en promedio 330 días al año, manteniendo inventarios cortos de hasta una semana en sus almacenes de maíz prefiriendo trabajar "just in time".³⁷

2.3.1 La situación del maíz en México ante la liberalización comercial

Como se ha mencionado con antelación, sabemos que en Norteamérica el maíz se produce en el territorio denominado como la *faja de maíz*, cultivándose en climas tan distintos como el del estado de Arkansas o el estado de Tabasco en México, pues esta faja se extiende desde México hasta los límites de EUA con Canadá.³⁸

³⁷ *Ibidem*, pp. 99,101.

³⁸ El continente en donde se cuenta con la mayor superficie utilizada para la producción de maíz sigue siendo América. El principal productor del continente y a nivel mundial es Estados Unidos de América, siendo el mayor productor del grano y en donde aproximadamente el 40% de su producción se utiliza como forraje, el resto se aplica en la fabricación de productos industriales derivados del cereal, edulcorantes y fécula de maíz, estos constituyen el 53% del total que se consume en aquel país. ESCAMILLA Edmundo y otros, *Op. Cit.*, p. 43.

En América existen aproximadamente 320 variedades de maíz, las de mayor rendimiento se dan en las Antillas. Perú posee la variedad más grande de razas, y en México hay 35 diferentes tipos que van desde el maíz de gran tamaño, como el maíz harinoso de grano grande o el palomero de Toluca que es el de menor tamaño o el tuxpeño muy importante por su alto rendimiento. En México, Centroamérica y los países andinos, el maíz que se produce esencialmente es para consumo humano; en países como el nuestro, que durante algún tiempo fue autosuficiente y actualmente no lo es, la producción nacional se ha incrementado pues en 1999 se logró producir más de 18 millones de toneladas; estamos importando maíz y probablemente para el año 2001 se estarán importando de EUA alrededor de 5 millones de toneladas.

De los dos tipos básicos de maíz, el amarillo y el blanco, en nuestro país el 95% de la producción es maíz blanco. El estado de la república mexicana que se constituye como el principal productor es Sinaloa, además de tener el rendimiento más alto por hectárea ya que alcanza un promedio de 7.13 toneladas mientras que el estado de Jalisco es el segundo productor, alcanzando un rendimiento de 3.44 toneladas por hectárea y seguido por Chiapas y Guanajuato como los principales productores; fuera de los estados que conforman la península de Yucatán que no producen maíz, este cultivo se siembra en todo el territorio nacional.³⁹

Anteriormente la problemática interna del maíz estuvo centrada en aspectos de producción, relación costo-precio, crédito, asistencia técnica, estructura de la tenencia de la tierra, etcétera. Tales aspectos han quedado marginados hoy en día, no por el hecho de que estén superados, al contrario se profundizaron adversamente entre los productores, sino porque las expectativas para satisfacer las demandas del consumo parecen depender más de una mesa de negociaciones que de la propia capacidad de la parcela agrícola.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, pp. 43-44.

⁴⁰ TORRES TORRES Felipe, "No a la eutanasia del maíz en México", en GONZÁLEZ PACHECO Cuauhtémoc (coord.), "El sector agropecuario mexicano frente al tratado de libre comercio", 1ª Ed. UACH-UNAM-Juan Pablos Editor, México, 1992, p.79.

Esta premisa observa sin embargo varias contradicciones, aún para los responsables oficiales de la planeación agrícola, debido a que algunas medidas encaminadas a reactivar la producción del grano están fuera de tono con el conjunto de las medidas económicas incluso respecto al propio sector agrícola. En primer lugar, porque se sabe de antemano que abandonar totalmente el cultivo, significaría en el corto plazo una presión político-social mayor que la posibilidad misma de reconvertir el ejido en propiedad privada, debido el volumen de mano de obra familiar que absorbe y al significado que tiene para el consumo nacional; en segundo lugar porque también se intuye que ningún otro agente económico estará interesado en la producción de maíz debido los riesgos que representa y los bajos márgenes de utilidad obtenidos. Asimismo, porque las evidencias históricas han demostrado que cuando un país agrícola débil trata de aplicar el esquema de ventajas comparativas, ésta se vuelve contraproducente para la soberanía alimentaria y no se concreta en ventajas comparativas para el resto de las ramas del sector, ni para todos los productores.

De cualquier modo la producción de maíz enfrenta una doble disyuntiva y múltiples contradicciones. La disyuntiva radica en abrir el mercado eliminando aranceles y el monopolio sobre permisos previos de importación, o proteger a los productores nacionales cerrando las fronteras a las importaciones e incrementando los subsidios internos; la primera medida implicaría sin lugar a dudas desmantelar automáticamente la producción nacional de maíz sin que se haya pensado en otras opciones de supervivencia para los afectados; la segunda contraviene el espíritu de la nueva política económica por lo que se refiere al ajuste presupuestal y además dejaría frustradas las presiones de las empresas graneleras internacionales que cuentan a México como mercado seguro para reactivar sus exportaciones.⁴¹

Pero una cuestión es la expectativa sobre la dinámica de las negociaciones de apertura, y otra la que se enfrenta actualmente para reactivar la producción de maíz.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 79-80.

Varios análisis coinciden en que la crisis agrícola interna se circunscribían a los productos básicos y particularmente al maíz; este grano había sido desplazado de las mejores tierras y su situación se hacía más crítica a medida que se mantenía deprimido el precio interno de garantía. El maíz se enfrentaba así a una competencia desleal incluso frente a otros granos como el sorgo. Esto provocó un abandono letal del cultivo, consecuentemente la pérdida de autosuficiencia, el incremento de importaciones y la descapitalización constante del productor.

A partir de aquí la recuperación de la autosuficiencia del maíz se convirtió en el eje principal de la política agrícola, y a pesar de repuntes coyunturales ésta nunca llegó. La política agrícola actual no se aparta de esta línea, sólo que ahora existen varios elementos adversos que hacen más difícil tal posibilidad. Luego entonces, si no se superan una serie de aberraciones que tienen que ver con apoyos, organización, capacitación y asesoría para la comercialización, la autosuficiencia en maíz es imposible de conseguirse salvo que se entienda por autosuficiencia la satisfacción de los requerimientos internos a través de importaciones.

2.3.2 Importancia del maíz para nuestra economía

Cada país tiene un producto básico que determina su dieta cotidiana, independientemente de la diversificación que observe su patrón de consumo ante la interpenetración cultural. Este es el caso del trigo en Europa o del arroz en Japón, países que protegen su cereal ante cualquier presión de marketing internacional y al margen de los acuerdos que establecen con sus respectivos bloques de influencia. Estos países parten del criterio de que de no proteger su base dietética implicaría comprometer su soberanía ante la contravención de un acuerdo comercial.⁴²

⁴² *Ibidem*, p. 85. -

En México, el maíz es por mucho la base de nuestra dieta; a pesar de las tendencias tan pronunciadas a la baja del consumo (que provocaron una caída en la ingesta per cápita de 200 kg a 120 kg) continúa aportando el 65% de las proteínas y calorías en el medio rural, y el 60% de consumo energético en las ciudades. Es conveniente, entonces, que nos cuestionemos porqué se incorporó el maíz al TLCAN, si de antemano se sabía que liberar las importaciones implicaría una mayor dependencia del grano norteamericano.

Finalmente cuáles son las ventajas para México al incorporar su sector agropecuario y particularmente al maíz. El arancel que paga un producto norteamericano en México es del 20% mientras que para las mercancías nacionales se establecen gravámenes desde el 60% en aquel país. En el ciclo 1988-89 se realizaron ventas en hortalizas al mercado estadounidense por 700 millones de dólares, que significan 6.2% de las exportaciones no petroleras y 33% de exportaciones de origen agrícola. Pero los exportadores nacionales pagaron 100 millones de dólares en impuestos y soportaron bloqueos fitosanitarios que impiden la exportación de nuevos productos o la continuidad en la venta de otros como el mango y el aguacate. En maíz sólo se entrega el mercado.

En contraparte EUA apoya fuertemente sus exportaciones de maíz, trigo, arroz, leche y productos lácteos, tabaco, cacahuate, *azúcar* y miel de abeja entre otros. Los apoyos se canalizaron a través de pagos en deficiencias, financiamiento a tasa preferencial y apoyos a la comercialización externa.⁴³

2.3.3 Sistemas de comercialización del maíz en México y EUA

Dentro de los sistemas de comercialización de maíz, se observan grandes diferencias entre EUA y México, los cuales varían desde la organización hasta el nivel de infraestructura. En EUA, la comercialización se realiza a través de grandes compañías

⁴³ *Ibidem*, p. 87.

graneleras con siglos de experiencia en el mercado, se trata de un sistema altamente mecanizado, concentrado y organizado para comercializar productos tanto al mercado interno como al externo. En México, la comercialización carece de logística interregional del transporte para el traslado a las zonas consumidoras; esto implica altos costos de transporte, almacenamiento y tratamiento que repercuten en pérdidas post cosecha significativos; además la generalización del llamado turismo de granos como medida especulativa para trasladar el producto hacia zonas con mayor diferencial de precio, también incide de manera importante en las pérdidas.

CONASUPO participa en las compras internas de maíz con aproximadamente el 17% más el 17% de las importaciones. El mayor volumen de comercialización se realiza vía libre mercado. Una apertura total en el caso del maíz y la eliminación del sistema de permiso previo a las importaciones significaría una mayor restricción a las funciones de CONASUPO, dando paso a la consolidación de un sistema de comercialización que ante la ausencia de organizaciones campesinas con experiencia en el mercado, generaría una especulación más abierta de importadores, quienes ante las grandes experiencias de precio y las facilidades de comercialización que ahora ofrecen los EUA, dejaron en el olvido a los productores internos.⁴⁴

2.4 Instrumentos de protección -y subsidios- al sector agrícola de EUA y Canadá y sus implicaciones con las prácticas desleales de comercio internacional

Antes de continuar es preciso hacer alusión a los profundos cambios que la economía internacional ha experimentado durante las últimas décadas, mismos que se resumen en una creciente globalización de los sistemas de producción a nivel mundial, en modificaciones sustanciales en el sistema internacional de comercio, en flujos de inversión, y en tendencias de crecimiento.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 90-91.

Al tiempo que avanza la globalización, lo hace la integración regional. Bajo procesos distintos, Europa, Norteamérica y el Sudeste Asiático se integran y afectan las relaciones internacionales, los mercados adquieren proporciones continentales, orientan el comercio, los flujos de inversión y generan nuevas tensiones en la economía mundial.

No obstante, desde que se instauró el GATT⁴⁵ en 1947, las prácticas proteccionistas han erosionado seriamente los principios rectores de este organismo de liberalización gradual, reciprocidad, transparencia en regulaciones, comercio justo y uso limitado de restricciones cuantitativas.⁴⁶

Muchos de los aspectos negociados en este acuerdo han sido determinados gracias a las posiciones asumidas por los principales países desarrollados cuyos intereses, a lo largo de los años, se han modificado sustancialmente. Así, por ejemplo, en los inicios de los años cincuenta, EUA presionaba en ese foro multilateral para que la agricultura fuera considerada como un sector de excepción, no se le aplicaran los principios de liberalización gradual y se permitiera la asignación de subsidios. Años más tarde, este país, debido a los apoyos técnicos y financieros canalizados hacia su sector agrícola, había alcanzado una elevada productividad y modificaba su posición al exigir un mercado mundial liberalizado de bienes agrícolas que le permitiera colocar sus grandes excedentes. Para entonces los países europeos se habían movido en sentido contrario e iniciaban, a comienzos de los años sesenta, su común política agrícola a partir de la cual protegieron y subsidiaron ampliamente al mercado agrícola.

⁴⁵ GATT -General Agreement on Tariffs and Trade-. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, firmado el 30 de octubre de 1947, su objetivo fundamental consistía en fomentar la supresión de los obstáculos al comercio internacional. Sus principales rondas o negociaciones fueron: Ronda Dillon (1961), Ronda Kennedy (1967), Ronda Tokyo (1979) y finalmente la Ronda Uruguay (1993) cuya importancia estriba en que a partir de ésta, se crea la OMC -Organización Mundial de Comercio-. BIBLIOTECA SALVAT DE GRANDES TEMAS, "Las organizaciones internacionales"; s/no. Ed; Salvat Editores, España, 1974, pp. 64-65.

⁴⁶ CARDERO María Elena (comp.), "Qué ganamos y qué perdimos con el TLC"; 1ª Ed. UNAM-Siglo XXI, México, 1996, pp. 21-22.

Al finalizar la Ronda Uruguay del GATT, se acordó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que arrastró tras sí todos los acuerdos comerciales multilaterales que, a diferencia del GATT, tendrán una carácter vinculante, es decir, serán obligatorios para todos sus miembros. Paralelamente a las negociaciones multilaterales en las que el énfasis principal era la reducción de aranceles, muchas de las naciones industrializadas avanzaron rápidamente hacia un proteccionismo selectivo mediante leyes comerciales injustas, acuerdos de restricción voluntaria y restricciones cuantitativas que se convirtieron en frenos efectivos para la entrada de mercancías en muchos de los países desarrollados.

Por lo que hace a la integración regional en Norteamérica, las negociaciones del TLCAN se realizaron bajo la premisa de que lo estábamos haciendo con dos de los países más abiertos y con menor proteccionismo del mundo, donde por principio no hay interferencia del Estado en la operación del mercado, no existen apoyos a ningún sector productivo o a la población de menores recursos, ni tampoco medidas regulatorias que protejan a ciertos grupos de productores. De inicio se puede afirmar que esta premisa constituye una falacia.⁴⁷ A partir de la entrada en vigor del TLCAN, en términos generales, el campo mexicano se ha visto seriamente afectado en materia de productividad y competitividad a nivel internacional, y de manera particular el sector de granos básicos y cereales y más específicamente en maíz donde se perdió la autosuficiencia, siendo un caso de excepción la producción y comercialización de hortalizas. En este sentido es sabido que el otorgamiento de subsidios a la mayoría de sus productos agrícolas por parte del Gobierno de EUA es una constante y el maíz no es la excepción, sobre todo al ocupar un lugar estratégico en la agricultura estadounidense.

En los siguientes apartados se analizarán las políticas comerciales, que prevalecen en EUA y Canadá y México, con la finalidad de apreciar el aspecto proteccionista, que permea al sector agrícola fundamentalmente en los dos primeros países.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 18.

Principales políticas comerciales -legislativas- de EUA

INSTRUMENTO	FINALIDAD
Negociaciones Tarifarias.	En 1913 su tasa tarifaria promedio era del 15%, en 1922 se elevó a 40% y en 1932 llegó a 60%.
Acuerdo de Comercio Recíproco. (Reciprocal Trade Agreement Act)	Delegó al Ejecutivo la responsabilidad de negociar las tarifas.
Sección 252 del Acta de Expansión Comercial de 1962. (Trade Expansion Act)	Se le dieron facultades al Ejecutivo para actuar en contra de prácticas comerciales agrícolas injustas, así como para restringir las importaciones por causas de seguridad nacional.
Sección 301 del Acta de Comercio de 1974. (Trade Act)	Instrumento central con el que EUA instauró una "política de comercio justo". Su funciones principales son, dar autoridad al Ejecutivo para aplicar medidas de retorsión; el control de las políticas y prácticas comerciales de los otros países.
Sección 337 del Acta tarifaria de 1930, administrada por la USITC – United States Int'l Trade Comission-.	Procura la revisión de los casos de patentes, derechos de autor (copyright), y marcas comerciales.
Acta de Acuerdos Comerciales de 1979.	EUA adoptó su legislación a los resultados de la Ronda Tokio, incluyó el mecanismo de <i>fast track</i> , mediante el que el Congreso aceleraba y aprobaba las negociaciones; introdujo reformas en materia de antidumping, derechos comenstorios y <i>subsidios</i> .
Modificaciones Legales de 1984.	Permitieron negociar los acuerdos comerciales con Canadá y México.
Ómnibus Trade and Competitive Act. 1988.	Esta acta incluyó además de lo estrictamente comercial, disposiciones de política financiera internacional, prácticas extranjeras corruptas, competitividad, tecnología, educación y capacitación. Algo muy importante es que la reglamentación interior de esta ley, promovió la igualdad en materia de competencia internacional.
Modificaciones a la Sección 301. 1988.	Se disminuyeron los poderes discrecionales del Ejecutivo y se transfirieron a la Oficina del Representante Comercial –USTR-.
Sección 1303. 301 Especial	Se crearon disposiciones para proteger la propiedad intelectual. Además este mecanismo permite a los EUA tomar medidas de retorsión sobre la base de su legislación doméstica.

Elaboración: GASCÓN E. Héctor

Fuente: CARDERO María Elena (comp.). *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC.*

Con la aplicación de su legislación EUA ha reforzado el uso de mecanismos bilaterales para resolver disputas comerciales y ha sido renuente a aceptar los dictámenes de los paneles del GATT-OMC- o a modificar su legislación cuando el resultado de una panel ha sido adoptado.

Principales políticas comerciales -agrícolas- de EUA

INSTRUMENTO	FINALIDAD
Legislación Agrícola de 1949.	Es el principal ordenamiento agrícola del país, y es enmendada cada 5 años para mantenerse actualizada.
Precio Objetivo.	Es un precio fijado para ciertos productos (trigo, algodón, arroz, maíz, avena, etc) , que garantiza un precio fijado legalmente.
Precio Implícito. (Loan Rate)	Un precio aceptado por los agricultores para efectos de pago de créditos. Así la Commodity Credit Corporation*, financia a los productores tomando como garantía la producción esperada.
Pagos en Deficiencia.	Para su establecimiento se calculan las diferencias entre el precio objetivo y el precio implícito (loan rate), el menor de estos sirve de base para calcular el subsidio que otorga la CCC*.
Reducción de Superficies	Permite a los agricultores inscritos en el programa Acreage Reduction Program, obtener pagos en deficiencia por superficies no cultivadas.
Cuotas de Importación.	Aplicada a productos como lácteos, cacahuate, algodón y <i>azúcar</i> .
Restricciones Cuantitativas	Para mantener los precios de la producción doméstica.
Subsidios	Se aplican conforme a la diversificación de zonas y a las exportaciones.
Legislación Comercial. Acta de Seguridad Alimentaria. (Food Security Act)	Permite al Departamento de Agricultura utilizar recursos de la CCC para subsidiar las exportaciones de trigo, harina, <i>maíz</i> , sorgo, pollo, arroz, etc.
Préstamos de Mercadeo (Marketing Load)	Permiten que el repago de los préstamos del Gobierno se hagan a tasas menores que la del costo del préstamo.
Targeted Export Assistance Program	Destinado a promover la búsqueda de mercados para los productos agrícolas
Pagos por Insuficiencia	Garantizan al agricultor un precio mínimo si no puede vender su producto al precio de mercado.
Programa de promoción de exportaciones agrícolas. (Export Credit Guarantee Program)	Garantiza el repago de los créditos privados de corto plazo hasta por tres años. Adiciones al programa permiten otorgar créditos en dólares con bajas tasas de interés hasta por 40 años.

Elaboración: GASCÓN E. Héctor

Fuente: CARDERO María Elena (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC.*

De acuerdo con estudios propuestos por el GATT en materia de subsidios otorgados por los países desarrollados a la agricultura, tan sólo en el año 1993 EUA otorgó a sus agricultores 41.1 mil millones de dólares por concepto de asistencia a los productores e impuestos implícitos al consumo. Además de estos mecanismos, el agro en EUA directa o indirectamente se ha beneficiado de los fondos que el Gobierno Federal ha dirigido a actividades como la investigación científica.

Principales políticas comerciales de Canadá

INSTRUMENTO	FINALIDAD
Protección Arancelaria.	Dirigida a productos que suelen considerarse de alta intensidad de mano de obra y que se basan en tecnologías no avanzadas.
Licencias de Importación.	Muy difundidas en el sector agrícola, prendas de vestir y textiles.
Instituciones como la Corporación de Fomento de las Exportaciones y el Programa para el desarrollo del Mercado de Exportación.	Ayuda a la exportación federal, tales como asistencia financiera, servicios de promoción, asesoría y <i>subsidios</i> .
En 1991 se estableció el Plan de Garantía de los Ingresos Brutos. (Gross Revenue Insurance Plan, GRIP) y la Cuenta de Estabilización de Ingresos Netos. (Net Income Stabilization Account, NISA)	El GRIP está diseñado para estabilizar el ingreso de los agricultores al reducir el riesgo derivado de la variabilidad en precios y rendimiento. El NISA es para incrementar la estabilidad de las rentas y los ingresos de las exportaciones agrícolas.
Negociaciones Comerciales.	En el marco del TLCAN estableció que sus políticas de regulación de la oferta no eran negociables.
Negociaciones Comerciales.	En la negociación de su Acuerdo de Libre Comercio con EUA, Canadá logró establecer la prohibición de los <i>subsidios</i> a los productos agrícolas entre ambos países.
El Canadian Wheat Board (CWB).	Organismo estatal que regula la producción y comercialización de trigo, avena y cebada; fija los precios mínimos de garantía, tiene el monopolio de las exportaciones de estos productos y está encargada de controlar la importación de los mismos.
<i>Subsidios</i> al Transporte Ferroviario de Productos Agrícolas en la Costa Oeste	Por parte de la Western Grain Transportation Act, WGTA), siempre que se destinen a la exportación, en otras regiones, este <i>subsidio</i> se extiende al consumo doméstico..
Activa Política Forestal.	Para el desarrollo de la investigación y la tecnología de nuevos productos y procesos así como la búsqueda de mercados.
Políticas que reduzcan la posibilidad de quedar expuestos a Medidas Compensatorias.	A través de estudios de factibilidad, adquisición de tecnología, investigación, desarrollo y modernización, así como el suministro a las empresas de "servicios de valor agregado".
Sustitución de las <i>Subvenciones</i>	Por préstamos reembolsables.

Elaboración: GASCÓN E. Héctor

Fuente: CARDERO María Elena (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*.

En general, los programas de ayuda a la industria en Canadá, poseen la característica de proporcionar apoyo económico y prestación de servicios a precios inferiores al costo. Todavía hay algunos subsidios incondicionales, préstamos a tasa de interés inferiores a las del mercado, participación en los costos o subvenciones de aliento, créditos fiscales, depreciación acelerada y programas de subsidios para apoyo a la innovación.

Canadá destina un importante monto de recursos económicos a la innovación y la investigación científica y tecnológica. Basta decir que entre 1991 y 1992, las agencias del Gobierno Federal gastaron 938 millones de dólares en apoyo a las actividades científicas de la industria, lo que representó el 17% del gasto público federal en actividades científicas. Además cuenta con un conjunto de programas de desarrollo regional con el propósito de fomentar la actividad económica en las regiones menos favorecidas por el desarrollo económico.

Principales políticas comerciales de México

INSTRUMENTO	FINALIDAD
Negociaciones Comerciales entre 1985-1986	Ingresar al GATT con la intención de privilegiar el comercio internacional de mercaderías.
Las Licencias de Importación se redujeron al 27.8% de importaciones	Apertura con el exterior.
Reducción Arancelaria, en promedio se mantuvo en 13.1%	Apertura con el exterior.
Pacto de Solidaridad Económica Durante la crisis de 1985-1986	Acelerar la apertura con el exterior para que los precios de los bienes importados sirvieran de contención contra el alza de precios de los bienes locales.
Transferencia de Ahorro Interno	Sistema de pagos aplazados para cubrir los compromisos derivados de la deuda externa, mediante la transferencia de ahorro interno hacia el exterior equivalente al 6% del PIB anual.
Entrada de Recursos Externos	Mantener fijo el tipo de cambio.
Crecimiento de las Importaciones	Crecieron a una tasa de 23% entre 1987 y 1994.
Nueva reducción de las Licencias de Importación	Quedando reducidas al 1.6% en 1993.
Emisión de la <i>Ley de Comercio Exterior</i> en 1993	Establece un marco global y procedimental para las transacciones de México con el exterior.
En 1994 Conversión de Licencias de Importación en Aranceles	Para cumplir los compromisos asumidos en el GATT.
Reducción de <i>Subsidios</i> a Sectores Productivos	Para dar más énfasis a la desregulación y las facilidades para el desempeño empresarial.
Investigaciones Antidumping a más de 40 países	El establecimiento de aranceles y derechos compensatorios.
Emisión en 1992 de la Ley Federal de Metrología y Normalización	Establecimiento de estándares técnicos de la NOM, así como los llamados estándares de calidad NMX.
Normas de Origen	Evitar la triangulación de mercancías y el transempaque.
COMPEX	Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.

Elaboración: GASCÓN E. Héctor

Fuente: CARDERO María Elena (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*.

Principales políticas comerciales -agrícolas e industriales- de México

INSTRUMENTO
Restricciones cuantitativas a la producción.
Precios de garantía (sólo maíz y frijol).
Apoyos a la comercialización.
Precios de concertación.
Crédito preferencial por segmento de producto.
Programas de apoyo a la comercialización ejidal.
En 1991 el 6.37% de las fracciones de importación requerían de permiso y significaban un 11.825 del valor importado agropecuario.
En 1988, más de 2/3 partes de l valor de lo exportado estaba sujeto a controles, con la intención de concurrir a los mercados de exportación por medio de canales únicos. Para productos como café, cacao, hortalizas y bienes de la canasta básica.
Expedición de certificados de origen para productos que estaban sujetos a cuotas en EUA.
En 1988 se eliminó el requisito del permiso previo de exportación.
En 1990 se suspendió el programa de siembra de exportación y se liberalizó la exportación de hortalizas.
Hasta 1988 12 cultivos básicos entre los que se encontraban (maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, cártamo, ajonjolí, cebada y arroz) estaban sujetos a precios de garantía.
Para 1989, excepto para el maíz y el frijol se eliminaron los precios de garantía.
En 1995 se elimina el precio de garantía para maíz y frijol.
En 1994 se establece el Programa de Apoyos Directos al Campo - PROCAMPO - , se inicia el sistema de fomento directo al productor, con vigencia de 15 años; es un régimen de <i>subsidios</i> al ingreso de los agricultores que produzcan maíz, frijol, trigo, arroz, soya, algodón y sorgo.
El PROCAMPO sustituye al anterior sistema de precios de garantía y <i>subvenciones</i> de comercialización de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares - CONASUPO -. Esta empresa dejó un vacío en la comercialización, la fijación de precios, traslado de productos, etc.
En 1991 se creó la empresa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria - ACERCA -. Opera bajo el esquema de precios de concertación y ayuda a los productores en la comercialización.
Hay un período de estancamiento de la producción agrícola que provoca un déficit en la balanza comercial que pasa de 134 millones de dólares en 1982 a 693 millones de dólares en 1994.
Ajuste del PROCAMPO, se mantiene como cuota básica por 15 años, y a partir de 1996 se otorgará en términos reales.
Se crea un nuevo programa PRODUCE, que incluye recursos para la capitalización, reconversión productiva, preservación de los recursos naturales.
Por otra parte en México se siguió el modelo de <i>sustitución de importaciones</i> , éste permitió al país entrar en una época de acelerada industrialización que duró alrededor de 30 años (1940-1970).
Entre 1975 y 1988, se intentó fomentar las exportaciones. Entre 1987 y 1988, se inició el desmantelamiento del sistema de protección anterior, con el que se abandonó de forma definitiva el modelo de sustitución de importaciones.
En 1990 la SECOFI presentó las directrices de la nueva política económica en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE), mediante el cual se buscaba dar un nuevo impulso a las exportaciones, junto con programas como el PITEX, ECEX, ALTEX.
Por su parte, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) continuó financiando con créditos y garantías a los exportadores.
<i>Además, en el aspecto regulatorio y legal se promulgó la Ley de Inversión Extranjera (1993), para adecuarla al TLCAN; se promulgó la Ley para el Desarrollo y Protección de la Propiedad Industrial (1991); y se aprobó la Ley Federal de Competencia (1993).</i>

Una vez asimilada la información contenida en los cuadros sinópticos que anteceden, es posible determinar de manera aproximada, las condiciones bajo las cuales se encuentra operando el sector agrícola en los países socios del TLCAN. Así tenemos que, por lo que respecta al otorgamiento de *subsidios*⁴⁸, estos se encuentran presentes en los tres países, sin embargo es en los EUA donde se presentan en mayor cantidad apoyados con otros mecanismos de contención y protección al sector agrícola, y si tomamos en consideración las condiciones establecidas para el intercambio comercial de productos agrícolas en el texto del TLCAN -no respeta en muchas ocasiones-, EUA ha incurrido de manera sistemática y deliberada en prácticas desleales de comercio internacional por discriminación de precios (dumping) y/o subvenciones.

*La subvención de las exportaciones pretende apoyar a las empresas nacionales en los mercados internacionales. Pese a que se considera una práctica desleal y los convenios internacionales la limitan, reaparece en formas indirectas (por ejemplo, como política tecnológica, mediante subvenciones a la investigación necesaria en sectores orientados esencialmente a la exportación).*⁴⁹

En este contexto habría que analizar lo que prevé la Ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la *Ley de Comercio Exterior*, que en su artículo 28, establece claramente lo que se considera una práctica desleal de comercio internacional y que a la letra dice:

⁴⁸ Subsidio, también llamado subvención, ayuda pública a las empresas. El efecto del subsidio, entre otros, es que el precio final es menor al del libre mercado, aunque el objetivo del Gobierno sea ayudar a que la empresa pueda seguir existiendo o a mantener el ingreso de los productores, en especial los agricultores, o a que no desaparezcan determinados servicios públicos, como las líneas de transporte en áreas rurales poco pobladas. La finalidad de los subsidios puede ser social, política, cultural, o de cualquier otra índole, y no sólo económica. Las subvenciones a la agricultura concedidas en Estados Unidos de América, Japón o la Unión Europea, tienen objetivos no sólo económicos, sino que buscan también mantener cierto grado de fijación de la población en el territorio, evitar la desertización o conservar la producción de ciertos tipos de bienes. Los subsidios alteran los mercados y pueden ser un método encubierto de proteccionismo, pero igual de eficaz que las cuotas de importación o los aranceles. A medida que los países fomentan una política de librecambio, crece el interés por reducir las subvenciones. "Enciclopedia Encarta 2002", USA, Microsoft Corporation.

⁴⁹ TUGORES QUES Juan, "Economía internacional e integración económica"; Tomo IV, 1ª Ed; Mc Graw Hill, Colombia, 1994, p. 48.

Artículo 28 LCE.- Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta ley.

Los supuestos bajo los cuales pueden presentarse prácticas desleales, en la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional, son:

- 1) discriminación de precios (dumping),
- 2) que sean objeto de *subvenciones* en su país de origen o procedencia,
- 3) que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional.

Para la Ley de Comercio Exterior (párrafo 3º, artículo 3º), las cuotas compensatorias son: "aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen.

La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones, del daño o amenaza de daño y de su relación causal, que es determinante para la configuración de una práctica desleal y la determinación de las cuotas compensatorias, que es la consecuencia de las prácticas desleales, se realizará mediante una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley de Comercio Exterior y su reglamento.⁵⁰

En tratándose de la prueba de daño o amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. (párrafo 2º del art. 29 LCE). En caso contrario, termina diciendo el precepto, SECOFI -SE- podrá imponer las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probar daño o amenaza de daño.

⁵⁰ MALPICA DE LA MADRID Luis, "El sistema mexicano contra las prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte"; Porrúa-UNAM, México, 1998, p. 37.

2.5 Sinopsis de la relación azúcar-fructosa

Tras la firma del TLCAN La industria azucarera mexicana se vio afectada por la importación de fructosa, un edulcorante derivado del maíz que sustituye al azúcar en procesos productivos como la elaboración de refrescos. Ante la embestida de la fructosa, los empresarios del azúcar recurrieron a la SECOFI para que se establecieran las medidas necesarias para proteger a la industria nacional. El resultado fue el establecimiento de cuotas compensatorias a la importación de fructosa en 1997 como medida de salvaguarda en favor de la industria local.

La consecuencia de estas cuotas compensatorias fue la caída de las importaciones de fructosa: en 1997, último año en que la fructosa entró al país sin cuotas compensatorias, se importaron 337 mil toneladas y para 1999 sólo ingresaron 247 mil toneladas. Los granjeros norteamericanos productores de fructosa al verse perjudicados solicitaron al Departamento de Comercio de EUA tomara las medidas necesarias para defender sus intereses legalmente. El Gobierno norteamericano recurrió a la OMC para que revisara las acciones mexicanas en contra de la fructosa, argumentando la ilegalidad de las cuotas compensatorias impuestas.

Tras el establecimiento de un panel para la solución de controversias comerciales, la OMC falló en favor de EUA, alegando que al imponer México las cuotas compensatorias a la fructosa de manera unilateral había violado varios acuerdos comerciales. La situación se complicó cuando los empresarios del azúcar, agobiados por las deudas y la crisis de sobreproducción, incluyeron en su petición a la SECOFI una demanda más: adelantar la fecha en que la industria mexicana tendría derecho a exportar todos sus excedentes de azúcar (julio de 2000).

Al plantear SECOFI la nueva demanda al Departamento de Comercio de EUA salieron a la luz las cartas paralelas firmadas por Mickey Kantor y Jaime Serra Puche en las que se modificó la redacción y contenido del capítulo azucarero del TLCAN.

En estas cartas paralelas se determinó que la fructosa sería contabilizada para determinar la producción y el consumo del mercado de dulce y en consecuencia determinar el excedente de producción nacional que podría ser exportado hacia EUA. Al incluir a la fructosa en el cálculo, el total de los excedentes de producción del sector azucarero se reducían. Al importar México fructosa era evidente que no había excedentes de producción, en consecuencia las fronteras no se abrirían al azúcar mexicano.

Los industriales del azúcar descubrieron que de incluir a la fructosa en el cálculo se verían imposibilitados para exportar sus excedentes, calculados en unas 575 mil toneladas. Los cálculos realizados, considerando las importaciones de fructosa, determinaban en tan sólo 100 mil toneladas el monto del excedente de producción y en consecuencia sólo esa cantidad sería sujeta a acceso preferencial al mercado norteamericano. Los industriales del azúcar exigieron a la SECOFI que garantizara el acceso preferencial al mercado norteamericano a las 575 mil toneladas de azúcar. Pero conforme lo pactado en las cartas paralelas, eso resultaba imposible.

A la SECOFI sólo le quedaba apelar a la buena voluntad de los EUA para incrementar el volumen de azúcar sujeto a acceso preferencial al mercado norteamericano. La respuesta llegó pronto: los EUA también atravesaban una crisis de sobreproducción que les impedía abrir indiscriminadamente sus fronteras, so pena de deprimir los precios; así que sólo permitirían el acceso al monto de azúcar convenido en las cartas paralelas firmadas por Kantor y Serra Puche. La SECOFI, más como mero acto simbólico, solicitó la instauración de un panel para la solución de controversias en el marco del TLCAN para resolver el diferendo. Pero aún antes de que se inicie se sabe que la razón asiste a EUA y no hay nada que discutir. El caso lo tiene perdido México y no hay posibilidad alguna de que la SECOFI pueda conseguir el acceso preferencial al azúcar mexicano. Los EUA dispuestos a sacar provecho de la situación propusieron a finales de agosto de 2000 la apertura de sus fronteras al azúcar mexicano a cambio de un trato similar y equitativo para las importaciones mexicanas de fructosa norteamericana.

La SECOFI llegó a un callejón sin salida: si negocia el acceso del azúcar mexicano a EUA, la fructosa norteamericana vendrá a desplazar definitivamente al azúcar aunque aplazará por un tiempo la quiebra de la industria nacional. Y si no logra el acceso del azúcar al mercado norteamericano, la industria nacional quebrará -agobiada por su endeudamiento- lo que permitirá el ingreso de la fructosa norteamericana para satisfacer la demanda interna.

En un nuevo capítulo del caso, México se aferra a un infantil argumento: Luis de la Calle subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales, desconoce la validez de las cartas paralelas ya que "sólo están rubricadas, pero no firmadas". Situación que para el subsecretario convierte a las cartas en borradores y no en documentos oficiales con validez legal. Este caso revela la ineptitud de los negociadores mexicanos a la hora de firmar el TLCAN, incapaces de defender los derechos de los productores nacionales al no haber previsto las consecuencias de incluir a la fructosa en el cálculo de los excedentes de producción del mercado de edulcorantes mexicano. Durante las negociaciones del TLCAN la SECOFI consideró en sus proyecciones que existiría un déficit en el mercado de edulcorantes de un millón y medio de toneladas. Esta perspectiva los llevó por un lado a abrir las fronteras mexicanas a la importación de fructosa y maíz y por otro lado a negociar y aceptar volúmenes ínfimos de azúcar mexicana sujeta a acceso preferencial al mercado norteamericano.

Hay que reconocer también la habilidad y los conocimientos de los negociadores norteamericanos para prever situaciones que les significarán beneficios. Hay que destacar que la postura adoptada por el Gobierno norteamericano en las cartas paralelas firmadas por Kantor y Serra es producto de la presión ejercida por los senadores de aquel país; esto es, los senadores tenían una posición favorecedora de los intereses de sus electores que fue tomada por los negociadores. Una situación distinta sucedió en México, donde la única opinión de los senadores fue aprobar lo negociado por el Ejecutivo.

Mientras esto sucede la situación de la industria azucarera es preocupante: acumulan deudas por casi 2,500 millones de dólares. Muchos empresarios han comenzado a negociar la venta de sus negocios a corporaciones trasnacionales, tal como sucede con el Corporativo Azucarero Escorpión, que controla el 21% de la producción. De concretarse la venta de los ingenios y ante la crisis de sobreproducción en el mercado internacional del azúcar no sería nada rara que los nuevos dueños decidieran cerrarlos de manera definitiva. Para las corporaciones que llegaran a comprarlos no sería prudente mantener la producción si el principal mercado -el norteamericano- continúa cerrado a las exportaciones mexicanas; ni los bajos costos de producción serían atractivo suficiente para mantener funcionando a los ingenios mexicanos.

Mientras tanto los negociadores mexicanos en la OMC y el panel de controversias del TLCAN fueron incapaces de probar que la entrada de fructosa al país causaba un daño a la industria azucarera mexicana. Consecuentemente tanto la OMC como el panel del TLCAN concluyeron que los aranceles establecidos a la importación de fructosa son ilegales y deben ser eliminados.⁵¹

2.5.1 El texto del TLCAN respecto del tratamiento de excedentes azucareros

La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), constituyó un factor de aliento para la industria azucarera nacional. Bajo los acuerdos del TLCAN, aprobado en 1993, entre México y los EUA se estableció que los flujos de exportaciones de azúcar entre ambos países se calcularían con base en los excedentes de cada país.

El excedente se calcula como la producción estimada de azúcar menos el consumo proyectado de azúcar.

⁵¹ "El conflicto azucarero"; web site: www.geocities.com.

El texto del TLCAN establece que a partir del año azucarero 2001 (octubre 2000-septiembre 2001) México tiene la posibilidad de exportar, libre de aranceles, todo su excedente de azúcar a los EUA; ahora documentos paralelos cursados por autoridades de Comercio de ambos países, que no fueron ratificadas por el Senado mexicano, pretenden limitar nuestro derecho a exportar al introducir un cálculo distinto al concepto de exportador neto que incluye en la diferencia entre la producción estimada de azúcar y el consumo proyectado de azúcar, el consumo de alta fructosa.

Al sentir el impacto de estas importaciones, la industria azucarera solicitó a SECOFI la revisión de los hechos e iniciar una demanda antidumping. Como resultado de estas acciones SECOFI impuso aranceles compensatorios a la alta fructosa, que ayudaron a detener el avance del edulcorante, aunque no detuvieron su producción interna a base de maíz importado a precio subsidiado y sin incluir el arancel estipulado en el mismo TLCAN. No obstante, las causas del problema persisten: la imposibilidad de exportar azúcar a EUA y la entrada de fructosa indiscriminadamente que desplaza al azúcar en el mercado interno.⁵²

2.5.2 Efectos sociales de la estatización de los excedentes azucareros y la entrada indiscriminada de fructosa

Como hemos podido apreciar durante el desarrollo de esta tesis, la industria azucarera mexicana además de ser la agroindustria por excelencia, cuenta con un gran arraigo en nuestro país; no obstante, esta industria ha adolecido de grandes problemas que sistemáticamente la han mantenido en crisis recurrentes, ya en el campo, ya en la factoría, pero dada la dinámica de esta actividad económica los problemas nunca se presentan aislados sino que atañen a la agroindustria en su conjunto.

⁵² HERRERA BELTRÁN Fidel -Senador de la República-, "El Congreso de la Unión firme en la defensa de la industria azucarera mexicana"; e mail: fherrera.spri@senado.gob.mx.

Por lo tanto, las consecuencias económicas que trae aparejada el estancamiento de la industria azucarera mexicana son devastadoras y se ven reflejadas irremediamente en los ámbitos comercial, económico y además el social, lo que se manifiesta de muy diversas formas ya sea en empleo, salarios, ingreso per cápita, migración e incluso en la balanza comercial de pagos.

Tan sólo para darnos una idea de lo que esto significa, hay que decir que el azúcar representa la cadena agroindustrial más importante de México, establecida en unas 600 mil hectáreas, con 61 ingenios en 15 estados del país, y en conjunto representa el 3.5 por ciento del PIB del sector alimentos. Cuya producción asciende a alrededor de cinco millones de toneladas de azúcar, de las cuales alrededor del 55% se usa en las más de 200 plantas embotelladoras de refrescos en México.⁵³

La caña que procesa la industria es propiedad de cerca de 160 mil productores, ejidatarios y pequeños propietarios. Trabajan en los ingenios del país 45 mil obreros sindicalizados. Adicionalmente, la industria da empleo a 100 mil cortadores durante seis meses, 25 mil transportistas y 8 mil empleados administrativos. De la industria dependen directa o indirectamente alrededor de 2.5 millones de mexicanos.⁵⁴

Aunado a los problemas estructurales que ha enfrentado en la última década, la industria azucarera se enfrenta así a una crisis adicional de coyuntura, caracterizada por un superávit substancial que tiende a crecer en función de la competencia de fructosa importada o elaborada domésticamente de maíz subsidiado importado con un arancel simbólico. Esta crisis encontraría equilibrios y solución al apearse a los términos pactados originalmente en el TLCAN respecto al "comercio de azúcares y jarabes" y su acceso al mercado de los EUA.

⁵³ Alrededor de 385 mil empleos se generan en la producción agrícola en el campo; que comprende a 15 estados de la República en donde se encuentra ubicada la producción de caña de azúcar, lo que implica considerar a tres de los estados más pobres del país, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, que aportan buena parte de la mano de obra durante la zafra. AGUILAR GÓMEZ Javier -académico de la Facultad de Economía de la UNAM-, *Versión de la conferencia de prensa: "Amenaza de productores de fructosa de EUA"*; web site: www.dgi.unam.mx.

⁵⁴ HERRERA BELTRÁN Fidel; *Op. Cit.*

El hecho de que este tipo de industria se desempeñe en áreas preferentemente rurales o no urbanas, debido a las necesidades operacionales y a las expectativas de producción; trae como resultado una descentralización en las fuentes de empleo y, como se puede percibir a través de lo descrito en párrafos anteriores la industria del azúcar da empleo a un gran número de gentes, que en caso de ver afectados sus empleos -por ejemplo con la expropiación de ingenios-, necesariamente tienen que desplazarse hacia donde encuentren una fuente de ingresos, presentándose entonces la migración hacia los principales centros urbanos del país o de los EUA.

Otra consecuencia directa de la crisis azucarera es la disminución, en términos reales, del ingreso per capita de los trabajadores, tanto el de los cañeros como el de los empleados en factorías, ya que ante el superávit en la producción y su inmovilidad, la industria evidentemente carece de liquidez; además de que durante mucho tiempo varios de los ingenios que tradicionalmente han operado en nuestro país, acumulan deudas millonarias.

En términos macroeconómicos la industria azucarera ocupa un sitio importante, ya que representa alrededor del 3.5 por ciento del PIB del sector alimentos. Sin embargo, ante el impasse que transita este sector económico es evidente que a la hora de hacer contabilidad no salga bien librado, más aún cuando las cantidades de azúcar que se han podido comercializar son ínfimas y cuando su consumo también se ha desplazado por la producción y comercialización de fructosa local -ARANCIA CPC, ALMEX- ADM-; en contraparte a EUA parece estarle yendo muy bien debido a los extraordinarios volúmenes de exportación de jarabes de maíz de alta fructosa -y aún del maíz mismo- dirigidos a nuestro país, sumado al hecho de bloquear la entrada de los excedentes de azúcar mexicana a través de las restricciones cuantitativas. Así lo único que es posible esperar es que la industria azucarera nacional no contribuya de manera significativa en la consecución de una balanza comercial favorable.

CAPÍTULO TERCERO
ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DEL DECRETO DE 01/01/2002,
POR EL QUE SE REFORMA LA LEY DEL IEPS

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el fomento industrial

Antes de iniciar el estudio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios - IEPS-, cuya importancia para los objetivos que persigue esta tesis, radica en la imposición de un arancel del 20% a las importaciones de alta fructosa de jarabe de maíz provenientes de los EUA; considero importante reconocer cuáles deben ser las políticas de fomento industrial que el Estado mexicano debe privilegiar según lo establecido en nuestra Constitución Política; en virtud de que corresponde a éste velar por los intereses de los distintos sectores productivos, en los ámbitos federal, local y municipal.

Lo que podríamos llamar genéricamente el desarrollo industrial¹ está expresado en la fracción XXIX-F del artículo 73 de la Constitución Política, que da facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión extranjera, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, 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 de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución; además, el artículo 26 Constitucional señala

¹ OJEDA PAULLADA Pedro; *Apuntes del curso: "Introducción al derecho económico"*, semestre 97-1 en la Facultad de Derecho de la UNAM.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Analizaremos en primer término el fomento industrial. Las acciones de fomento son aquellas encaminadas a facilitar el desarrollo de determinada actividad. El vocablo "fomento" tiene una larga tradición en la administración pública mexicana, en la que ha representado uno de los ramos fundamentales a partir de los primeros tiempos del México independiente. El concepto *fomento* subsistió después como marco favorable para las actividades de desarrollo, vinculado por supuesto con la participación del Estado en ellas. Si debe haber actividades de fomento ello significa que el Gobierno tiene que actuar para estimular determinadas actividades y esto nos deja en el umbral de la intervención del Estado, consistente no sólo en poner un marco favorable sino en adoptar medidas muy específicas que fortalezcan a una actividad productiva.

El objeto del fomento industrial, es lograr el desarrollo y un avance constante de todas las actividades productivas, abarcando desde las tareas primarias como son la agricultura y la minería fundamentalmente, posteriormente las secundarias representadas por la industria y finalmente las terciarias en las que se ubican el comercio y los servicios.

De esta manera podemos establecer que el fomento industrial básicamente es la planeación por parte del Estado, de las diferentes actividades productivas que son relevantes para la economía nacional, sin soslayar la supervisión y el apoyo que éste debe ser capaz de otorgar sobretodo ahora que nos encontramos inmersos en una etapa de liberalismo económico y de globalización.

En este sentido la SECOFI -actualmente SE-, ha establecido programas de política industrial y de comercio exterior cuyo objetivo principal es conformar, a través de la acción coordinada con los sectores productivos, una planta industrial competitiva a nivel internacional orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico.

Para lograr lo anterior se han establecido algunas estrategias como son:

- a) Creación de condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta y la ampliación y fortalecimiento del acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.
- b) Fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional.
- c) Inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales, de alta competitividad, con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Asimismo se establecen una serie de políticas para la promoción de la competitividad de la industria como las que a continuación se enumeran:

1. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.
2. Creación y mejoramiento de la infraestructura física, y de la base humana e institucional.
3. Fomento a la integración de cadenas productivas.
4. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria.
5. Desregulación económica.
6. Promoción de exportaciones.
7. Negociaciones comerciales internacionales.
8. Promoción de la competencia.
9. Promoción de la calidad.

Finalmente, hay que destacar el hecho de que la política industrial no debe agotarse en un conjunto estático de prescripciones de acción; sino por el contrario, debe ser un

instrumento dinámico, capaz de modificarse oportuna y adecuadamente, según las circunstancias del entorno económico.²

Por otra parte, además de las facultades constitucionales para la promoción industrial conferidas al Estado por nuestra CPEUM, a las que se ha hecho alusión, es importante destacar las facultades previstas en los artículos 73 fracción XXIX-A, 1º, de nuestra Ley Suprema; así como la contenida en el segundo párrafo del artículo 131 del mismo ordenamiento legal, mediante las que se autoriza al Estado mexicano a través del Legislativo y del Ejecutivo respectivamente, a establecer contribuciones al comercio exterior y a regular el mismo. Si bien es cierto que, en sentido estricto, el objeto de estas disposiciones jurídicas es lograr una mayor recaudación impositiva; indirectamente, esta actividad fiscalizadora puede aplicarse para favorecer el desarrollo de actividades productivas, es decir, para el fomento industrial.

En este sentido es notable el interés que ha provocado en los empresarios azucareros del país, el impuesto a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa provenientes de EUA, que amenazan aún más la estabilidad de una industria con larga tradición en nuestro país, como lo es la industria azucarera nacional. Al respecto hay que señalar que si bien este impuesto en esencia es contrario al espíritu del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también es cierto que dadas las condiciones en que se negoció el sector agrícola, nuestro país se encuentra en franca desventaja ante nuestro principal socio comercial, aunado a las prácticas que imperan en este sector en nuestro país, tales como: falta de crédito accesible, carencia de tecnología o tecnología obsoleta, sistemas de comercialización deficientes, desertificación de los espacios cultivables, temporadas de sequías y lluvias implacables y, en contraparte; EUA cuenta con tecnología de vanguardia, modernos sistemas de comercialización, financiamiento accesible y sobretodo constantes y significativos *subsidios gubernamentales*, lo que da lugar al *dumping*, o a *prácticas desleales de comercio internacional*, que en algunos casos no son objetadas por temor a las represalias económicas, sociales y/o políticas que puede ejercer EUA en contra de nuestro país.

² SECOFI, "Programa de política industrial y comercio exterior"; México, 09/05/96, pp. 4,6,16,27.

De tal suerte que si bien el gravamen a la fructosa no es la solución a los problemas azucareros de México, al menos resulta un analgésico en tanto se buscan soluciones de fondo que en gran medida podrían abrirse a partir de la renegociación del sector agrícola del TLCAN.

Por otra parte, el hecho de que el Ejecutivo Federal haya derogado un impuesto que en su momento fue aprobado por el Congreso, denota una actitud desconocedora del derecho interno, particularmente por lo que respecta al proceso legislativo y además, servicial hacia el exterior. Aunque al final se hizo prevalecer el orden a través de la interposición de una controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal, siendo la Suprema Corte de la Nación quién ha desestimado la acción de éste último.

3.2 El Decreto del 1 de enero de 2002 que reforma la Ley del IEPS

El día primero de enero del año dos mil dos -01/01/2002- se publicó en el Diario Oficial de la Federación un *"decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios" –IEPS-*; cuya consecuencia más trascendental para este estudio, es la imposición de un arancel³ del 20% a las importaciones de JMAF, provenientes principalmente de los EUA y el correlativo impuesto en tratándose de enajenaciones al interior del país.

Estas disposiciones jurídicas fueron objeto de un dictamen por parte de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por conducto de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal sometió a la

³ La Ley de Comercio Exterior en su artículo 12 establece que, aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los que pueden ser de tres clases; ad-valorem, específicos o mixtos. Además, el artículo 13 del mismo ordenamiento legal, establece modalidades a los aranceles, que son; arancel-cupo, arancel estacional y, los demás que señale el Ejecutivo Federal. Finalmente el artículo 14 de la misma ley, señala que pueden establecerse aranceles diferentes a los ya mencionados en atención a los convenios o tratados internacionales de que México sea parte.

consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales".

La Comisión concluyó; que "dadas las necesidades de ingresos federales para cubrir los gastos públicos y los servicios que a través del Estado se realizan a la población general, es prioritario y resulta necesario incorporar nuevos contribuyentes en el IEPS. Sin embargo, tomando en consideración las modificaciones propuestas en materia del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, la incorporación de contribuyentes nuevos en la Ley del impuesto Especial sobre Producción y Servicios es indispensable, para recuperar los ingresos que se pretendían obtener con la iniciativa del Ejecutivo Federal".⁴

En tal sentido, se estimó necesaria la aplicación de un impuesto especial a las aguas naturales y minerales gasificadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores; que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes.

*Con el objeto de no ocasionar una afectación mayor a la industria refresquera, se propone que el impuesto a los refrescos se aplique de manera exclusiva a aquellos que utilizan en sus procesos productivos, la fructosa en sustitución del azúcar de caña.*⁵

Es en razón de los anteriores argumentos que la Comisión de Hacienda consideró necesario incorporar el gravamen antes mencionado a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Asimismo, y derivado de la inclusión del impuesto antes referido en el artículo 2º de la ley en cita, la Comisión consideró necesario modificar la estructura del mismo.

⁴ GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS; México, 30/12/2001, pp. 2-3.

⁵ El Congreso de la Unión decidió crear un nuevo impuesto especial para las bebidas que utilicen fructosa, en un intento por obligar a las empresas productoras a utilizar azúcar mexicana. En tanto que el Departamento de Comercio de los EUA muestra su molestia por esta medida que afecta a sus productores de fructosa. "El conflicto azucarero"; web site: www.geocities.com.

En este sentido, la redacción de esta disposición jurídica quedó contenida en la Ley del IEPS, en su artículo 2º, fracción I, incisos G y H; donde pueden apreciarse los elementos tributarios *objeto y tasa*; de la siguiente manera:⁶

Artículo 2º. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas siguientes:

Fracción I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

Inciso G). *Aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña.....20%*

Inciso H). *Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña.....20%*

Con la finalidad de complementar lo anterior, es conveniente establecer lo que la Ley del IEPS entiende por bebidas refrescantes, aguas gasificadas o minerales, refrescos, así como por bebidas hidratantes o rehidratantes. Estos conceptos se encuentran descritos en el artículo 3º en sus fracciones I inciso b), XIV, XV y XVI, respectivamente; de la siguiente forma:⁷

Artículo 3º. Para los efectos de esta ley se entiende por:

Fracción I. Bebidas con contenido alcohólico, las bebidas alcohólicas y las bebidas refrescantes, de acuerdo con lo siguiente:

⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; México, 01/01/2002, p. 31.

⁷ *Ibidem*, pp. 32-33.

Inciso b). *Bebidas refrescantes*, las elaboradas con un mínimo de 50% a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiéndose adicionar agua, bióxido de carbono o agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, *azúcar*, ácido benzoico o ácido sórbico o sus sales como conservadores, así como aquéllas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.

Fracción XIV. *Aguas naturales y minerales gasificadas*, que contengan sustancias minerales o electrolitos, purificadas y siempre que estén envasadas, incluyendo las que se encuentren mineralizadas artificialmente.

Fracción XV. *Refrescos*, las bebidas no fermentadas, elaboradas con agua, agua carbonatada, extractos o esencias de frutas, saborizantes o con cualquier otra materia prima, gasificados o sin gas, pudiendo contener ácido cítrico, ácido benzoico, ácido sórbico o sus sales como conservadores, *siempre que contengan fructosa*.

Fracción XVI. *Bebidas hidratantes y rehidratantes*, las bebidas o soluciones que contengan agua y cantidades variables de carbohidratos o de electrolitos.

Finalmente el elemento tributario *sujeto*; puede apreciarse en la redacción del artículo 1º de la Ley del IEPS, de la siguiente manera:⁸

Artículo 1º Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o las actividades siguientes:

Fracción I. *La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación definitiva, de los bienes señalados en esta ley.*

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2º del mismo.

⁸ *Ibidem*, pp. 31-35.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a las leyes no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley.

Por otra parte, el artículo 8º, fracción I, inciso f), establece una exención que está dirigida hacia los bienes enunciados en los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de la Ley del IEPS, que utilicen exclusivamente azúcar de caña como edulcorante.

3.3 Reacciones ante la exacción sobre alta fructosa

Felipe Torres Torres, académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM,⁹ afirmó que con la aplicación del impuesto del 20% a productos que contienen alta fructosa se reactivaría la industria azucarera pero se deprimiría el mercado del edulcorante.

Además, hay inconformidad por parte de las empresas transnacionales –que participan en el mercado nacional de la alta fructosa en más de un 80%–, de manera que se acogerían al TLCAN el cual establece sanciones por incumplimiento de los acuerdos.

El especialista en economía de la agricultura y la alimentación señaló que resultaría fundamental ver el desarrollo de una posible controversia legal, porque el Gobierno también tiene el derecho constitucional de determinar las acciones que se deben tomar para incidir en el rumbo de la economía nacional y en la captación de ingresos. Aún cuando haya una regulación, continuarían las presiones de las transnacionales y el propio Gobierno de EUA para no gravar con el 20% a ese edulcorante.

⁹ TORRES TORRES Felipe, "Riesgo de que el azúcar aumente su precio y se requiera importarla por la alta demanda". web site: www.dgi.unam.mx.

La industria refresquera, por su parte, resultaría lesionada, al menos un tiempo, en sus intereses, porque al cambiar la alta fructosa por el azúcar tendría que hacer las adaptaciones necesarias a la tecnología, así como de almacenamiento. No obstante esta rama empresarial mantendría al alza el volumen de consumo porque en diversos estudios se ha comprobado que la población no puede prescindir del refresco.

En este sentido hay que precisar que México es el segundo consumidor mundial de refrescos embotellados de frutas y de cola. Esta última llega a ocupar el 100% de preferencia, según el mercado regional que se trate. En México, el 60% de las familias consume algún tipo de refrescos embotellados de manera habitual; el resto, 40%, en forma ocasional. Sin ser alimento, pero debido a que sirve para saciar el hambre, se convirtió en uno de los diez principales productos de la dieta del mexicano.

Ante ello, las refresqueras transnacionales coparon y absorbieron a las empresas nacionales y regionales, mediante campañas publicitarias y eficientes sistemas de distribución en todo el país.

Las industrias optaron por la alta fructosa porque tiene un poder endulzante mayor al del azúcar, así como por la facilidad de su procesamiento en combinación con los demás elementos con los que se elabora el refresco. Esto, propició la caída del mercado azucarero, pues el 60% dependía de la industria refresquera. Incluso, fue necesaria la intervención del Gobierno para rescatarlo. Ahora, al no utilizar la alta fructosa, el sector azucarero podría recuperarse, pero la industria del edulcorante tendrá repercusiones negativas.

Por su capacidad para endulzar, la alta fructosa también es utilizada en las industrias de la confitería, pastelería, panadería y heladería. Pero el impuesto incluido en la reforma fiscal se refiere en forma específica a los refrescos y algunos productos light.

3.3.1 Tensión en empresarios por impuesto a fructosa

José Antonio Flores de la Vega presidente y director general de Arancia Corn Products señaló que la aplicación del impuesto de 20% a los refrescos que contengan cualquier edulcorante distinto al azúcar podría tener efectos negativos en ventas, utilización de capacidad instalada y además, constituye un obstáculo para nuevas inversiones en las empresas que producen JMAF.

Según cálculos del Gobierno Federal el cobro del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en el segmento de cerveza y bebidas refrescantes permitiría recaudar 11,084.3 millones de pesos, y otros 1,374.9 millones de pesos en el caso de aguas, refrescos y sus concentrados.

Flores de la Vega señaló que a través del personal de la empresa mantuvo buena comunicación con el Legislativo y para ellos fue una sorpresa el cómo fue elaborada la Ley de Ingresos, piensa que estaban en una etapa de mayor acercamiento y afirma que al final la balanza se inclinó en su contra. Esperaban que la distribución en el incremento de impuestos se diera de forma profesional y balanceada. Según sus estimaciones, el 20% de la producción de JMAF de Arancia Corn Products se destina a la industria refresquera. En el 2000 las exportaciones de JMAF de la Industria de Derivados Alimenticios y Químicos del Maíz en México, integrada por siete plantas de las empresas Arancia Corn Products, Almidones Mexicanos –ALMEX-, Industrializadora de Maíz, Aranal Comercial y, Almidones y Glucosa Mive, sumaron 6.9 millones de dólares.¹⁰

Al respecto Francisco Chevez, analista de Salomon Smith Barney consideró que el aumento en el IEPS tendría un pequeño y casi nulo impacto para las compañías refresqueras mexicanas ya que pueden utilizar azúcar en vez de JMAF.

¹⁰ REFORMA, "Inquieta a productores IEPS a refrescos"; México, 02/01/2002. web site: www.reforma.com/negocios.

El analista consideró que dicho movimiento se explica por la situación de la industria azucarera en México y que este impuesto actúa como un subsidio indirecto para los productores de azúcar.

3.3.2 Renuencia estadounidense a la imposición fiscal sobre JMAF

Un grupo de organizaciones agrícolas de EUA pidió al Gobierno del presidente George Bush presionar a México para que revirtiera el impuesto de 20% a refrescos elaborados con jarabe de maíz de alta fructosa. Bajo el argumento de que este impuesto disminuiría las exportaciones de fructosa de EUA a México e impediría severamente sus ventas de maíz al mercado mexicano, afirmó el presidente de la Federación de Granjas Americanas, Bob Stallman.

EUA envía cada año a México 225,000 toneladas de fructosa, utilizada principalmente como sustituto del azúcar en la elaboración de refrescos. Casi todas las importaciones mexicanas de fructosa provienen del mercado estadounidense.

El Congreso mexicano aprobó un paquete tributario que incluía un impuesto de 20% a refrescos elaborados con otro edulcorante que no sea azúcar. La medida busca impulsar a la industria azucarera mexicana fuertemente golpeada por bajos precios y cuantiosos excedentes.

México aplica a las importaciones de fructosa cuotas compensatorias que van desde 55.37 hasta 175.50 dólares por tonelada métrica, bajo el argumento de que el edulcorante causa daños a la atribulada industria azucarera mexicana. Sin embargo, estas cuotas han sido consideradas como ilegales por paneles del TLCAN y de la OMC.¹¹

¹¹ EL ECONOMISTA, "Protestan en EUA por impuesto mexicano a refrescos"; México, 09/01/2002. web site: www.economista.com.mx.

3.3.3 IEPS a fructosa genera sobresalto en EUA

El Representante de Comercio Exterior de EUA, Robert Zoellick, manifestó un severa preocupación sobre el impuesto mexicano a las bebidas refrescantes hechas con JMAF. Zoellick mantuvo reuniones con ministros mexicanos en las cuales acentuó la ilegalidad y el serio daño de un nuevo impuesto proteccionista mexicano sobre las bebidas que utilizan JMAF.

Zoellick aseveró que la acción proteccionista del Congreso mexicano es discriminatoria, destructiva y establece una barrera más grande en el camino de fijar un arreglo sobre la disputa de los edulcorantes. Además afirmó que México mandó también una señal muy negativa a los inversionistas, al tiempo que está invitando a la inversión privada. El impuesto no incrementa ningún ingreso, pero incrementa los riesgos de todos los inversionistas que están considerando invertir en México.

El impuesto que entró en vigor en México el día 1 de enero de 2002, podría según el Gobierno estadounidense eliminar el uso de JMAF en las bebidas mexicanas, dañando a empresas estadounidenses, reduciendo sus exportaciones de maíz y amenazando también las exportaciones de bebidas originarias de EUA.¹²

3.3.4 Posición del sector cañero en torno a la tributación sobre JMAF

Los productores de caña demandaron al Gobierno mexicano que cualquier negociación que haga con EUA en el conflicto bilateral de edulcorantes, lleve por delante la apertura del mercado de ese país a nuestra azúcar. Después de que esto se cumpla, verían cómo se reabre el espacio para el consumo mexicano de alta fructosa, el cual se encuentra formalmente limitado por la aplicación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios -IEPS- a los refrescos que contienen JMAF.

¹² REFORMA, "Preocupa a EUA impuesto por fructosa"; México, 23/01/2002. web site: www.impuestum.com.

Por su parte, Fidel Herrera, presidente de la Comisión Especial de la Industria Azucarera del Senado, descartó que en las negociaciones que hizo la Secretaría de Economía con el Gobierno de EUA, estuviera la posibilidad de derogar el IEPS, de 20%, a los refrescos con fructosa. Aseguró que no apreciaba eso en el escenario legal; que de hecho el IEPS era la parte más sólida de la reforma fiscal, dado que nadie interpuso acción legal en contra de esta disposición en tiempo y forma.

El presidente de la Unión Nacional de Cañeros Carlos Blackaller Ayala, consideró que con el arma que representa el IEPS a los refrescos con fructosa, el Ejecutivo mexicano debe presionar para que EUA abra el acceso a toda el azúcar excedente de México, y con ello se dé salida de mercado al producto que ha sido desplazado por alta fructosa.

Blackaller señaló que México debe ser precavido en las negociaciones con EUA, pues, sugirió, podría darse en paralelo la promesa de apertura de mercado y mientras en nuestro país eliminar el IEPS; primero se debe esperar a que se dé la apertura, porque si se hace de manera sincrónica, se corre el riesgo de que fuerzas internas de EUA boicoteen el ingreso del azúcar mexicana.

Blackaller consideró que es injusto que México tenga que exportar sus excedente de azúcar al mercado mundial, con precios castigados, de alrededor de 180 a 200 dólares por tonelada, mientras que la alta fructosa ha gozado del mercado mexicano a precios referenciados con el azúcar. Esto es, la fructosa se coloca en el mercado nacional siempre a precios ligeramente inferiores a los del azúcar. Si sube ésta, aquélla también, y si hay una baja, la fructosa también cae. El azúcar refinado se cotiza hoy en alrededor de cinco mil pesos o un poco más, esto es unos 550 dólares, y la fructosa está en unos 480 dólares.¹³

Blackaller también manifestó preocupación porque al Ejecutivo no le gusta el IEPS en los refrescos con fructosa, y no ha tomado ninguna medida para verificar que aquellos que siguen utilizando este insumo paguen el impuesto efectivamente. Afirma que no se ha emitido alguna regulación para que los refrescos establezcan en sus etiquetas si

¹³ EL FINANCIERO, "Presionan cañeros para lograr apertura de EUA al azúcar"; México, 19/02/2002. web site: www.elfinanciero.com.mx, www.agroenlinea.com.

están elaborados con azúcar o con fructosa... Este vacío representa además un daño para el erario, pues no se cumple con el propósito recaudatorio del IEPS.

3.4 Factibilidad de la detención del impuesto a fructosa

El Gobierno mexicano y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP- estudiaron la posibilidad de eliminar el impuesto de 20% a las bebidas endulzadas con fructosa, a través del uso de las facultades presidenciales que permiten emitir resoluciones que favorezcan a los contribuyentes.

La ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios -IEPS- aprobada el día 31 de diciembre de 2001, establece un impuesto de 20% para las aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias, extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos que utilicen edulcorantes distintos la caña de azúcar.

De acuerdo con la Ley de Ingresos, el Gobierno Federal esperaba obtener durante el año 2002 una recaudación de 1 mil 374 millones 900 mil pesos, por este impuesto.

La eliminación de este impuesto se fundamentaría en el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que faculta al Ejecutivo a:

"Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad..."

La aprobación de este impuesto causó un doble impacto. Por una parte, la industria azucarera mexicana lo consideró un incentivo, mientras que productores de fructosa, tanto en México como en EUA, protestaron. A su vez, algunas refresqueras iniciaron la sustitución de fructosa por azúcar en la elaboración de sus productos.

Las empresas productoras de fructosa en México: Arancia Corn Products y Almidones Mexicanos, esperaron la resolución oficial de las autoridades. María del Carmen Portilla, directora jurídica de Arancia, expresó que aún con la eventual eliminación del impuesto, las empresas dedicadas a la producción de fructosa ya no serían las mismas. Argumento su deseo porque el impuesto se revirtiera, porque desde su perspectiva, fue un golpe durísimo por lo que su empresa ya no sería en el corto plazo lo que era antes.

Marco Antonio Abarca, gerente corporativo de contraloría del Grupo de Embotelladoras Unidas de Pepsicola, dijo que como sector no han ejercido ninguna presión para que se elimine el impuesto porque desde siempre han utilizado azúcar para endulzar sus productos.

Desde la aprobación de este impuesto, la Secretaría de Economía se manifestó en contra del mismo y ha mantenido pláticas con sus contrapartes estadounidenses, que reclaman el retiro del gravamen, so pena de convocar a un panel de solución de controversias en el marco del TLCAN.¹⁴

El Gobierno Federal advirtió que para resolver la problemática azúcar-fructosa, por ser un tema tan sensible y divergente, actuará con toda prudencia en el marco de derecho por lo que no descartó la suspensión temporal del gravamen del 20% a las bebidas que incorporen JMAF en sus procesos productivos.

La Secretaría de Economía informó que, legisladores, representantes de la industria azucarera, de los productores cañeros y de los trabajadores y productores de caña mantuvieron diversas reuniones con el objeto de intercambiar puntos de vista sobre la situación en que se encuentra el sector azucarero.

Las partes coincidieron en el reconocimiento a la voluntad común de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de establecer una política azucarera de Estado que dé permanencia, certidumbre y viabilidad a la industria.

¹⁴ REFORMA, "Estudian vetar impuesto a fructosa"; México, 20/02/2002. web site: www.reforma.com/negocios.

Así también coincidieron en la necesidad de complementar la política azucarera con un programa especial que precise los objetivos, estrategias y calendario de implementación que rijan al accionar gubernamental en dicho sector.

Sin embargo, el elemento que sigue afectando las negociaciones para reestablecer a la industria azucarera, afirmó la secretaria de Economía es el impuesto a los refrescos con fructosa. Por lo tanto, ante los puntos de vista divergentes, el Ejecutivo Federal continuará actuando con toda la prudencia que el caso amerita y prosiguiendo con las acciones que estime pertinentes conforme a derecho, lo que podría incluir la suspensión temporal de dicho impuesto.¹⁵

3.5 Suspensión del IEPS a la alta fructosa

A consecuencia de las presiones que se suscitaron por la imposición del gravamen a las importaciones de fructosa provenientes de los EUA, tanto a nivel nacional por parte de importadores, productores y consumidores de fructosa, como a nivel internacional por parte de los productores de fructosa y proveedores de maíz amarillo, sin olvidar al Gobierno estadounidense; finalmente se logró la suspensión del impuesto a la alta fructosa, para beneplácito de estos actores y en demérito de la industria azucarera nacional.

La suspensión del IEPS a las bebidas que utilizan en sus procesos productivos, la fructosa en sustitución del azúcar de caña; se materializó en el *"decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona"*; fechado y publicado en el DOF, el día cinco de marzo del año dos mil dos (05/03/2002).

¹⁵ MVS NOTICIAS, *"Se suspendería temporalmente impuesto a alta fructosa"*; México, 04/03/2002. web site: www.mvsnoticias.com.

El Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 39, fracciones I, II, y III del Código Fiscal de la Federación, emitió el decreto referido, considerando:

Que es necesario evitar que con la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria en el país, motivo por el cual se estima necesario eximir totalmente del pago de dicho impuesto, de manera temporal, en los casos a que se refiere este decreto.

Es el artículo 1º del *decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican...*, donde queda circunscrita esta exención de la manera que prosigue:¹⁶

Artículo 1º. Se exime totalmente a los contribuyentes del pago del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que se cause por la importación o enajenación de aguas gasificadas o minerales, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Los contribuyentes que apliquen la exención mencionada, no trasladaran cantidad alguna por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en la enajenación de los bienes a que se refiere el párrafo anterior.

¹⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; México, 05/03/2002, pp. 2-4.

Finalmente hay que destacar como dato importante el contenido del artículo 2º transitorio del este decreto, que a la letra dice:

Artículo 2º. El artículo primero de este decreto estará en vigor hasta el 30 de septiembre de 2002.

Esta medida tomada por el Ejecutivo Federal tuvo gran impacto en el sector azucarero, que motivó a la interposición de una controversia constitucional, cuyo objetivo era reestablecer la recaudación del IEPS a la fructosa originaria de EUA, que estaba desplazando al azúcar nacional y orillando irremediablemente a la quiebra de esta industria mexicana.

3.6 Reacciones ante la cesación del gravamen a la fructosa

El decreto presidencial que eximía del pago de impuesto a las bebidas endulzadas con fructosa, y la ampliación de estímulos fiscales, lejos de lograr consensos, desató una nueva polémica que más tarde hizo detonar una nueva controversia constitucional.

Para los productores estadounidenses, que dejaron ver que podrían emprender una guerra comercial si no se daba marcha atrás al gravamen, la decisión fue bien recibida ya que con el IEPS no se generaba el clima de seguridad para hacer negocios.¹⁷

Para los miembros de la Cámara Azucarera, el decreto resultó insuficiente porque no resuelve la crisis del edulcorante, y para los jornaleros la medida resulta intrascendente si no se les paga más por la caña. Sólo el secretario de economía, consideró que la disposición presidencial fue un acierto por su carácter conciliador ya que el tributo va en contra del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN- y resulta desfavorable para una rama del sector industrial.

¹⁷ EL FINANCIERO, "Polémico ajuste fiscal; fructosa en el debate"; México, 06/03/2002, p.1.

El Gobierno Federal publicó ajustes al paquete fiscal aprobado por el Congreso de la Unión en diciembre de 2001. Bajo el argumento de corregir efectos impositivos negativos sobre diversos sectores productivos y la población, y en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, el Ejecutivo emitió el decreto respectivo que fue publicado en el DOF.

Con esta medida, determinó anular el pago de algunos impuestos especiales que en apariencia generaban distorsiones, y amplió estímulos fiscales para ayudar a reactivar a ciertas ramas de la industria. Algunos especialistas consideraron que si bien fue una decisión parcial sin profundidad, no tendría efectos significativos sobre las finanzas públicas.

Fox ordenó eximir totalmente a los contribuyentes del pago que el Congreso de la Unión aprobó para la importación o enajenación de aguas gasificadas o minerales, bebidas rehidratantes, hidratantes, concentrados en polvo, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos que utilicen edulcorantes distintos al azúcar. Tal medida, que tendría vigencia hasta el 30 de septiembre de 2002, sólo resuelve parcialmente el problema que se generó para el uso de la fructosa y sus efectos sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁸

3.6.1 Determinación de la actividad fiscalizadora sobre JMAF

Finalmente México suspendió temporalmente el polémico impuesto de 20% a refrescos y bebidas elaborados con edulcorantes distintos al azúcar, que perjudica las exportaciones estadounidenses de maíz y de jarabe de maíz de alta fructosa. Para las autoridades estadounidenses, el impuesto violaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) – que integran ambos países junto con Canadá— ya que

¹⁸ EL FINANCIERO, "Modificaciones al IEPS abren puerta a cambios fiscales profundos"; México, 06/03/2002, p.10.

propició una baja en sus envíos de maíz a México, materia prima para el jarabe de maíz de alta fructosa.

Tras la aplicación del impuesto, las refresqueras mexicanas comenzaron a consumir más azúcar en detrimento de la fructosa, lo que llevó a las dos plantas productoras en México de ese edulcorante, asociadas con empresas estadounidenses, a reducir su producción. EUA había amenazado con imponer sanciones comerciales a México si no realizaba cambios al impuesto. Las modificaciones al impuesto eran vistas como requisitos para avanzar en las negociaciones entre México y EUA para resolver una añeja disputa sobre el comercio bilateral de azúcar y fructosa.¹⁹

La medida, anunciada por un decreto presidencial publicado a través de la Secretaría de Hacienda en el DOF el 5 de marzo de 2002, entró en vigor al día siguiente y aparentemente finalizaría el 30 de septiembre del mismo año. El argumento central que originó el decreto es el que prosigue: *Es necesario evitar que con la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria en el país, motivo por el cual se estima necesario eximir totalmente del pago de dicho impuesto, de manera temporal, en los casos a que se refiere este decreto.*

La determinación de suspender temporalmente el impuesto 20% a refrescos y bebidas elaborados con edulcorantes distintos al azúcar, que perjudica las exportaciones estadounidenses de maíz y de JMAF; causó airadas reacciones entre la oposición en el Congreso mexicano, donde un parlamentario acusó al Gobierno de ceder a las presiones de EUA. Dicha determinación terminó con semanas de especulaciones y versiones encontradas sobre la forma en la que el Gobierno mexicano realizaría cambios al gravamen. Integrantes del gabinete del presidente Vicente Fox tuvieron

¹⁹ REUTERS, "México suspende impuesto a bebidas con fructosa"; México, 05/03/2002. web site: www.yahoo.com.

largas conversaciones con legisladores en torno a modificaciones al plan fiscal, que incluía el impuesto a la fructosa.

Fox le da un golpe a la industria azucarera mexicana, dijo el diputado del ex gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) y primera fuerza opositora, Ildefonso Guajardo, quien participó en las reuniones dijo que la motivación de ese golpe está en los miedos... del secretario de Comercio -Luis Ernesto Derbez-, que no tiene los pantalones para sentarse con contundencia en la mesa de negociación. El senador Fidel Herrera, también del PRI y participe de las conversaciones, sostuvo que el Gobierno mexicano actuó de manera unilateral e inesperada, aunque dijo estar seguro de que la suspensión del impuesto estaría relacionada con algún tipo de acuerdo con EUA.

La controversia entre México y EUA se inició en 1998, al imponer México cuotas compensatorias a la fructosa de EUA y se agravó en el 2000, cuando ese país no permitió el ingreso de todos los excedentes mexicanos de azúcar, conforme a lo establecido en el TLCAN.

3.6.2 Derivaciones del Decreto por el que se exime de IEPS a fructosa

La suspensión temporal en México del polémico impuesto a las bebidas con fructosa, criticado duramente por EUA, abriría nuevas posibilidades a un acuerdo entre ambos países sobre el delicado comercio bilateral de edulcorantes. Ambas naciones, socias junto con Canadá en el TLCAN, mantienen una controversia desde hace años sobre el comercio de edulcorantes.

Como ya se ha dicho, el conflicto comenzó cuando México impuso en 1998 cuotas antidumping de entre 55.37 dólares y 175.50 dólares por tonelada métrica a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa procedentes de su socio comercial, que son actualmente de entre 200,000 y 250,000 toneladas. En respuesta, EUA ha

negado sistemáticamente a México la entrada de todos sus excedentes de azúcar, que el país latinoamericano reclama desde octubre del 2000 como un derecho estipulado en el TLCAN, y hasta ahora sólo le permite el envío de 148,000 toneladas.

Con una mayor apertura del mercado estadounidense, México pretendía aliviar a su alicaída industria azucarera, agobiada por problemas financieros y cuantiosos inventarios. Sólo en la zafra 2001/2002 los excedentes de azúcar mexicana ascendieron a 650,000 toneladas.

Ambos países parecían haberse acercado a finales del año pasado a un acuerdo sobre la cantidad de azúcar mexicana que entraría a EUA y la de fructosa que sería enviada a México. Pero el impuesto a la fructosa, aprobado por el Congreso, frenó el arreglo.

Cuando el Gobierno del presidente Vicente Fox decretó una suspensión de seis meses al gravamen, parecería que se había terminado con un obstáculo que EUA había dicho que era indispensable librar para alcanzar un acuerdo en la materia.

El secretario de Economía de México, Luis Ernesto Derbez, dijo que la intención de la suspensión era darse un plazo para negociar con EUA la solución del mercado de edulcorantes. La tregua fiscal se dio después de largas sesiones entre miembros del gabinete de Fox, legisladores y productores azucareros en torno a las modificaciones al impuesto, parte de un paquete fiscal para el 2002.²⁰

Sin embargo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la primera fuerza opositora del país y que tiene la mayoría en el Congreso, manifestó su rechazo a la suspensión del impuesto. Según el PRI, con la exacción se pretendía darle un arma de negociación a México frente a EUA, pero no la supo aprovechar.

Un posible acuerdo sería que México fijara una cuota de 200,000 toneladas de fructosa libre de arancel a EUA y ese país permitiría el ingreso de 350,000 toneladas de azúcar mexicana.

²⁰ REUTERS, "Suspensión impuesto fructosa abre camino en disputa México-EEUU", México, 05/03/2002. *Ídem*.

3.6.3 Posición del sector cañero ante las modificaciones al IEPS

Carlos Blackaller, presidente de la Unión Nacional de Cañeros -UNC-, y los productores de caña del país aceptaron las modificaciones al IEPS que, de manera temporal, exentaba de ese gravamen a refrescos y bebidas que utilizan JMAF. Blackaller estimó que la medida representaba la tregua necesaria para que el Gobierno Federal lograra un acuerdo con las autoridades de EUA y colocara en ese mercado casi 500 mil toneladas de azúcar mexicana que se estima de excedentes. Blackaller afirmó que la medida era una herramienta con la cual el Ejecutivo Federal lograría que EUA cumpla con lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

De acuerdo con el TLCAN, desde el año 2000 EUA debería haber comprado todos los excedentes de la producción de azúcar mexicana, mientras las importaciones que hiciera México de alta fructosa fueran la misma cantidad. Este acuerdo no ha sido cumplido por la parte estadounidense que sólo fija una cuota -que este año será de unas 150 mil toneladas- que entra libre de arancel, mientras al resto de azúcar mexicana que entra a EUA se le aplica una cuota compensatoria elevada.²¹

Ante la suspensión del IEPS a los refrescos con fructosa decretada por el Ejecutivo Federal, los productores de caña demandaron elementos de amortiguamiento que fortalecieran el precio de esta materia prima en la zafra 2001/2002.

En tanto, representantes de productores estadounidenses de jarabe de maíz de alta fructosa plantearon que la suspensión temporal es insuficiente y que esta medida debe ser derogada. Señalaron que la falta de acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo mexicanos genera un ambiente de inseguridad jurídica para invertir y hacer negocios en el país azteca.

²¹ REFORMA, "Aceptan cañeros cambios a impuesto sobre fructosa"; México, 06/03/2002. web site: www.impuestum.com.

A su vez, el representante jurídico de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (CNIAA), Rodolfo Cruz Miramontes, consideró que el decreto sería un primer paso para un plan integral para el sector. Por una parte, el Ejecutivo prepararía el camino para elevar a ley el Plan Nacional Azucarero; por otra, iniciaría el esquema de créditos y financiamiento para cañeros, y al mismo tiempo se abriría la puerta para retomar negociaciones con Washington a fin de incrementar las exportaciones mexicanas del edulcorante. Rodolfo Cruz aseguró que de nada serviría el decreto si EUA no garantiza una cuota de importación de azúcar mexicana de cuando menos 450 mil toneladas.²²

Los campesinos buscan que el precio de la vara se incremente en 9.73% respecto del año anterior, pero los ingenios y el Gobierno estiman que no debe haber un aumento o incluso piden una reducción. Carlos Blackaller, explicó que las posiciones en las negociaciones para definir ese precio siguen polarizadas entre industriales, Gobierno y cañeros desde noviembre de 2001.

Con la suspensión del IEPS a los refrescos con fructosa la cual teóricamente implicaría que resurja el desplazamiento del azúcar por ese edulcorante en el mercado, los cañeros reforzaron su postura y demandaron un encarecimiento de la caña suficiente para compensar el alza en los costos reales del cultivo y los costos de la vida. Recordando que el precio de la caña se fija con base en una fórmula determinada hace cinco años, la cual considera la producción nacional de azúcar, el consumo interno y los excedentes, diferenciados en exportaciones al mercado mundial y al de EUA (pues el primero implica pérdidas y el segundo ganancias). También toma en cuenta el precio del dulce registrado un año atrás en el mercado doméstico.

Los cañeros calcularon que la producción nacional de azúcar sería de 4.8 millones de toneladas en la zafra 2001/02, y el consumo interno de 4.57 millones (y tal vez un poco más, unas 60 mil más por el efecto del IEPS en refrescos con fructosa durante enero y febrero), y pidieron que en lugar de considerar el precio doméstico en la fórmula, se

²² EL FINANCIERO, "Amortiguar el impacto en precios, piden cañeros"; México, 06/03/2002, p.11.

incorpore la inflación. Esto porque en 2001 estos agricultores enfrentaron pérdidas económicas injustificadas, que no les correspondían y ahora buscan una compensación.

Blackaller precisó que en 2001 el excedente que debió exportarse al mercado mundial era de 620 mil toneladas, y así se acordó con los ingenios. Las pérdidas derivadas de esto repercutieron en el ingreso de los cañeros. No obstante, los ingenios incumplieron y dejaron de exportar 340 mil toneladas... esa azúcar además se vendió en el mercado nacional, y generó sobreoferta y presión en los precios internacionales, con el consecuente daño al pago de la caña. Además señaló que durante el primer año de aplicación de la fórmula el precio de la caña se incrementó en 16% nominal y los dos siguientes años se elevó en alrededor de 3% en cada caso, pero en términos reales, el precio de la vara se ha devaluado en 30% durante los últimos seis años.

3.7 Motivaciones de la Controversia Constitucional en contra del Ejecutivo Federal por la suspensión de la exacción sobre JMAF

El entonces coordinador de los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Martí Batres, señaló que ese instituto político iniciaría una controversia constitucional contra el Ejecutivo Federal por el decreto en el que da marcha atrás a una parte de la miscelánea fiscal aprobada en diciembre de 2001.

Martí Batres enfatizó que el presidente Fox no actuó conforme a la Constitución cuando pudo hacerlo. Pudo vetar la reforma fiscal, pero recurrió a un instrumento inconstitucional por la invasión de atribuciones como ocurrió con ese decreto publicado. Batres reiteró que el presidente no puede sustituir la tarea del Legislativo para modificar las leyes, también criticó la incapacidad del gobierno para establecer una comunicación adecuada con el Legislativo.

Por su parte, el diputado del Partido Acción Nacional (PAN), Fernando Martínez Cue, dijo que esa organización respetó la decisión del presidente Fox, aunque no la compartió. Martínez Cue explicó que desde el punto de vista político, no comparte plenamente la decisión del presidente Fox, porque un importante porcentaje de la población vive de la producción de caña de azúcar, que se afectaría por la medida del Ejecutivo de dar marcha atrás a un impuesto especial para la alta fructosa.

En tanto, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) analizó la posibilidad de apoyar al PRD en la controversia constitucional, porque según su perspectiva se estaba llegando a la confrontación con el Ejecutivo, sostuvo el diputado Efrén Leyva, presidente de la Comisión de Hacienda de la Permanente. Leyva afirmó que el presidente Fox contradijo su discurso: Es falso que el presidente propone y el Legislativo dispone. En este asunto el presidente propuso y dispuso, aseveró.

Por su parte, Jorge Chávez Presa, (PRI), secretario de la Comisión de Hacienda, consideró que el decreto del Ejecutivo envió una señal equívoca, un mensaje de inseguridad jurídica que aleja a los inversionistas, tanto extranjeros como nacionales, porque no contribuye a un clima favorable para la inversión. También le llamó la atención que estas medidas surgieran como resultado de una presión de grupos. Con base en las estimaciones oficiales, Chávez Presa dijo que se dejará de recaudar con la medida tomada por el Ejecutivo poco más de 10 mil millones de pesos.²³

El diputado panista Ricardo García Cervantes, presidente de la Comisión para la Reforma del Estado, pidió que la SCJN revisara si el presidente Vicente Fox tenía o no facultades para realizar modificaciones legislativas, como lo hizo en el caso de las correcciones a la reforma fiscal. Refirió que no sólo es válida, sino necesaria, la controversia constitucional para que sea el Poder Judicial de la Federación el que determine la legalidad del decreto que usó el presidente Fox para realizar modificaciones tributarias, donde principalmente exento de pagos. Afirmó que no era

²³ CNI NOTICIAS, "Interpondrá PRD controversia por decreto de Fox sobre impuestos", México, 05/03/2002. web site: www.cnienlinea.com.

posible que el Ejecutivo se basara en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación que, supuestamente, le da atribuciones para exentar de contribuciones, siendo que nuestra Carta Magna le da estas mismas facultades al Congreso de la Unión.²⁴

Con respaldo de legisladores del PVEM y del PT la fracción parlamentaria federal del PRD apoyaron el juicio de controversia constitucional en contra del decreto emitido por el presidente Vicente Fox que eximía a todos los consumidores de pagar el impuesto aplicable a refrescos y otras aguas gasificadas que no sean producidas con azúcar.

Además, el senador Jesús Ortega anunció que el PRD presentaría el recurso de controversia constitucional ante la SCJN por la decisión del presidente Vicente Fox de no aplicar el impuesto establecido a refrescos y bebidas preparadas con JMAF. El legislador detalló que antes del 15 de marzo de 2002, cuando dio inicio el periodo ordinario de sesiones en el Congreso, presentarían a la Suprema Corte de Justicia de la Nación -SCJN- la controversia constitucional, respecto de la que se buscó la unión con otras fuerzas políticas como el PAN y el PRI. Argumentó que el jefe del Ejecutivo carece de facultades para suspender una ley aprobada por el Poder Legislativo y que tiene carácter fiscal. Asimismo, consideró que esa situación va contra las atribuciones de los legisladores y que además demuestra el beneficio que se pretende para los productores de maíz amarillo de EUA.²⁵

Jesús Ortega también precisó que el gravamen fijado a productos que utilizan alta fructosa es para proteger a la industria azucarera mexicana.

Es evidente que la exención al IEPS que se pagaba por los refrescos elaborados con fructosa enfrentó al gobierno del presidente Vicente Fox con el Congreso. Por muy discutible que sea la reforma fiscal que se aprobó a fines de 2001, es la que decidieron los legisladores. El respeto que dice tener al Poder Legislativo quedó desconocido con las disposiciones que publicó en el DOF.

²⁴ EL UNIVERSAL, "Controversia en contra de Fox", México, 03/08/2002. web site: www.impuestum.com.

²⁵ MÉXICO ANALÍTICA, "Presentará PRD controversia ante SCJN por exención de IEPS a fructosa", México, 05/03/2002. *Idem*.

En particular, la suspensión del impuesto a las bebidas con JMAF ha sido discutible porque fue establecido para favorecer a la industria mexicana del azúcar, debilitada por el creciente empleo de aquel sucedáneo para endulzar. El gobierno de EUA presionó a Los Pinos para que ese impuesto fuese abolido porque afecta las ventas a México del maíz con el que se elabora la fructosa. El Presidente no fue sensible a las quejas de numerosos sectores de la sociedad disgustados con los impuestos recientes. Pero sí lo fue a una solicitud de Washington. Por complacer esa petición, además de las contrariedades políticas que implica, el gobierno mexicano dejará de recaudar buena parte de los mil 375 mdp que esperaba recibir por ese impuesto.

En San Lázaro prevalecía una sensación de disgusto. Incluso en el grupo parlamentario del PAN, el coordinador Felipe Calderón dijo que le parecía saludable la solicitud de la controversia constitucional para que se estableciera si el decreto presidencial tiene sustento legal.²⁶

Por el decreto presidencial, se corrigieron diversos impuestos aprobados por el Congreso de la Unión en diciembre de 2001 que, según la Secretaría de Hacienda representaría una disminución en los ingresos fiscales cuando menos de 3,500 mdp. Empresarios mexicanos, de EUA y Europa, se habían manifestado contra la aplicación de impuestos especiales a la *fructosa*, a las bebidas alcohólicas, al agua para uso doméstico y artículos suntuarios en la frontera norte de México. Estos gravámenes fueron ajustados. El decreto establecía una exención total al pago del impuesto especial de 20% sobre los refrescos que utilicen la fructosa, bajo el argumento de no dar un trato desfavorable a esta rama del país.

Al respecto, Martí Batres, lamentó que el presidente Fox haya exigido más recursos al Congreso, y se haya aprobado una reforma que le dio más de 60 mil mdp adicionales, y después, con sus constantes cambios, provoca que se dejen de recaudar más de 14 mil mdp, tan sólo con la exención a la fructosa (1,400 millones), en alcoholes (3,600) y en productos suntuarios (8,800).

²⁶ LA CRÓNICA, "Controversia legislativa con el IEPS a refrescos", México, 07/03/2002. *Ídem*.

Batres, anunció que su partido promovería acudir con las demás fuerzas políticas a la SCJN a interponer una controversia constitucional, en contra de la actitud subordinada adoptada por el presidente de la República.²⁷

3.7.1 Controversia Constitucional 32/2002²⁸

Después de haberse generado una gran discusión, por la suspensión temporal que decretó el Ejecutivo Federal al impuesto a las importaciones de fructosa provenientes de EUA el día cinco de marzo de dos mil dos; era previsible el hecho de que esta acción diera lugar a la interposición de una controversia constitucional, dicho medio de control, finalmente terminó siendo promovido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el día doce de abril de dos mil dos, teniendo el procedimiento una duración aproximada de tres meses, dentro del cual se erigió la Cámara de Diputados como parte actora, el Ejecutivo Federal (Presidente de la República) y el Secretario de Hacienda como autoridades demandadas, además como tercero interesado estuvo la Cámara de Senadores y también se le dio vista al Procurador General de la República.

El medio de control constitucional, denominado *controversia constitucional*:²⁹ es un procedimiento mediante el cual la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, o los Poderes constitucionales locales o federales, someten a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la validez constitucional de un acto o norma general emitido por otra entidad de índole similar por cuyas especiales características se vulneran las atribuciones que la CPEUM les concede, con el objeto de que el máximo tribunal resuelva de manera definitiva e inapelable la validez de los mismos.

²⁷ MILENIO DIARIO, "Impacto legislativo del decreto presidencial", México, 06/03/2002. *Ídem*.

²⁸ Para mayor análisis consultar el anexo 1 de esta tesis: "Sinopsis de la controversia constitucional 32/2002"; en la p. 166.

²⁹ GONZÁLEZ DÁVILA Daniel, *Apuntes del curso: "Control constitucional mexicano"*, semestre 99-2 en la Facultad de Derecho de la UNAM.

La figura de la controversia constitucional, se encuentra prevista en la fracción I del artículo 105 de la CPEUM, y específicamente en el caso que nos interesa en el inciso c), que a la letra dice:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria (*Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM*), de los asuntos siguientes:

Fracción I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

Inciso c). El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

Básicamente la parte actora argumentó que el Ejecutivo Federal carecía de facultades para determinar una exención de impuestos, y también, que no se actualizaron las circunstancias previstas en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación que por otra parte, fue la principal arma que utilizó el Presidente para fundamentar el acto a través del cual se determinó la suspensión del impuesto a la fructosa.

No obstante, y a pesar de que con esta medida el Ejecutivo federal buscaba una conciliación con los proveedores de fructosa en el contexto del TLCAN, se podía prever que no tenía muchas posibilidades de salir airoso una vez que se hubiese agotado el trámite del medio de control constitucional, en principio porque si él no hubiera compartido la idea de imponer un gravamen a la fructosa durante la reforma fiscal de 2001, hubiese ejercido su derecho del veto, con independencia de que a continuación fuese aprobado o desechado el impuesto por el Legislativo; y sin embargo posteriormente deroga una ley que ya había sido discutida y aprobada por el Congreso de la Unión y cuya finalidad era la de atemperar la situación en extremo problemática de la industria azucarera mexicana; pero principalmente porque el Ejecutivo carecía de las facultades para dictar el decreto materia de la controversia constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver sobre la controversia constitucional, determinó que la misma sí estaba fundada y en consecuencia se ordenó el reestablecimiento del gravamen para las importaciones de fructosa. Sirviendo esta resolución, además, para dictar ciertos criterios que terminaron por convertirse en Jurisprudencia.³⁰

3.7.2 El Ejecutivo Federal y sus facultades constitucionales

Dentro de la dinámica política y social de los pueblos no es posible adoptar rígidamente el principio de división o separación de poderes en el sentido de que cada una de las funciones del Estado -la legislativa, la ejecutiva y la judicial- se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional. Por esta razón, si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan legislativos, también es verdad que en su ejercicio excepcional, el Ejecutivo Federal (Presidente de la República) tiene acceso a esta posibilidad. El poder legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas.³¹

En este sentido el Ejecutivo Federal se encuentra investido de facultades constitucionales que lo autorizan a la creación de leyes así como a la colaboración en los procesos de formación de las mismas.

³⁰ Para mayor análisis consultar el anexo 2 de esta tesis: "*Jurisprudencia que con motivo de la controversia constitucional 32/2002, estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación*"; en la p. 200.

³¹ BURGOA ORIHUELA Ignacio, "*Derecho constitucional mexicano*"; 11ª Ed; Porrúa, México, p. 777.

Así el artículo 49 de la CPEUM establece que el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, en los siguientes casos:

1.- El primer supuesto se encuentra consignado en el artículo 29 constitucional, es decir, cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio precepto prevé.

2.- El segundo supuesto consiste en que el Congreso de la Unión pueda conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la CPEUM, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación o importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos " a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".³²

Con independencia de las anteriores autorizaciones del Congreso, el Presidente puede expedir leyes, ya que la CPEUM le confiere la facultad legislativa directamente, sin la intervención del Legislativo, tal es caso de la facultad prevista en el párrafo quinto del artículo 27 de la CPEUM, que se refiere a la extracción y utilización de las aguas del subsuelo.

Por otra parte hay que establecer que son tres los actos jurídico-políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso legislativo, a saber, la iniciativa, el veto y la promulgación.

1.- La facultad de iniciar leyes que en el artículo 71, fracción I, de la CPEUM, otorga al Presidente de la República la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, para que discutidas y aprobadas

³² *Ibidem*, p. 778.

sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo.

2.- La facultad contenida en los incisos b) y c) del artículo 72 de la CPEUM se refieren al veto, consistente en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión.

3.- La promulgación es el acto por virtud del cual el Ejecutivo Federal ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de sus Cámaras. La promulgación se encuentra prevista en el artículo 89, fracción I de la nuestra Constitución.

Además de las facultades presidenciales en materia legislativa, a que hemos aludido, el Ejecutivo Federal cuenta con la llamada facultad reglamentaria, dicha facultad se describe de la siguiente manera:

La facultad reglamentaria está contenida en la siguiente fórmula que emplea la fracción I del artículo 89 de la CPEUM: "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión". Lo que significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin, consistente según lo establecido en el precepto legal invocado, la exacta observancia, o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte el Congreso.³³

³³ *Ibidem*, pp. 779, 780, 783.

CAPÍTULO CUARTO
PROSPECTIVAS JURÍDICO ECONÓMICAS PARA
LA INDUSTRIA AZUCARERA MEXICANA

4.1 La disparidad de las economías de los países socios del TLCAN como factor de poder

Al iniciar este último capítulo, hay que destacar la trascendencia que, tiene el nivel de desarrollo económico de los países miembros del TLCAN, ya durante las negociaciones del mismo, ya durante su puesta en práctica. Es evidente la asimetría económica de los tres países, en donde EUA impone su hegemonía en todos los niveles como el económico, el político, el comercial, etc. Antes de la firma del TLCAN entre México, EUA y Canadá, éste último ya había celebrado un tratado de libre comercio con EUA y su experiencia en términos generales no había sido muy alentadora, ya que EUA no había cumplido cabalmente con los compromisos asumidos por medio de este tratado, situación que se ha repetido y de manera sistemática en las relaciones comerciales que ese país ha mantenido con México en el marco del TLCAN. Este escenario, no es meramente casual, sino que está determinado por el poder económico, político y social que ofrece el contar con una de las economías más fuertes a nivel internacional y mundial.

Así tenemos que en ciencia política, generalmente se considera que las decisiones de política económica están condicionadas por el ejercicio del poder mediante interacciones de grupos de interés, en el marco de las instituciones. Las relaciones económicas internacionales afectan significativamente los intereses de seguridad, de poder y de bienestar de las naciones, grupos y actores internacionales, la interdependencia reduce la autonomía del Estado, altera la geopolítica, crea una dependencia con respecto a los mercados, capitales, tecnología e importaciones de bienes estratégicos extranjeros, la cual puede ser manipulada como instrumento de



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

poder, y afecta la eficiencia y el desarrollo económico. Las exportaciones incrementan la producción, el empleo y los ingresos del productor, a expensas del país importador y de sus sectores que compiten contra las importaciones; la inversión extranjera directa aumenta el empleo, la producción y el ingreso del país anfitrión, a expensas del país exportador de capital, y, el posterior pago de regalías y utilidades proporciona ingresos al último a expensas del primero. De tal suerte que, las transacciones internacionales afectan de distinta forma la distribución del ingreso entre naciones, individuos y grupos.¹

El estudio de la gran diferencia de poder que caracteriza las relaciones México–EUA es particularmente relevante. El éxito de la negociación de cada país depende, en gran medida, de su poder relativo: la nación más poderosa tendrá mayores probabilidades de presionar a la más débil con el fin de promover sus intereses. Los intereses pecuniarios de los actores y su poder relativo determinan la política económica internacional de las naciones, la cual implica una elección de alternativas para la utilización de recursos, rodeada por una lucha distributiva entre Gobiernos, grupos nacionales y empresas multinacionales.

Las naciones y los grupos utilizan su poder para apoyar las políticas económicas internacionales que beneficien sus intereses, o para oponerse a aquellas políticas que pudieran perjudicarles. Esto puede conducir los efectos de la política económica internacional a favor de los poderosos, hacia una mayor concentración del poder y del ingreso.

La estructura del sistema internacional (el poder relativo de las naciones) influye en la naturaleza de los regímenes, los cuales tienden a beneficiar a los poderosos incrementando así la desigualdad.²

¹ MARGAÍN Eduardo, "El Tratado de Libre Comercio y la crisis del neoliberalismo mexicano"; 1ª Ed; UNAM-CISAN, México, pp. 25-26.

² El poder relativo influye en la matriz de costos y beneficios que establecen los regímenes, en las opciones y limitaciones y, ulteriormente, en quien gana y quien pierde. Mientras más asimétrica sea la relación, la distribución de los beneficios tenderá a ser más desigual. *Ibidem*, pp. 31-32.

El poder y los intereses están implícitos en la ideología del comercio internacional; el libre comercio es apoyado por países competitivos que esperan terminar como ganadores, mientras que los críticos del libre comercio frecuentemente provienen de países emergentes, de países subdesarrollados o de países cuyo poder se está erosionado. Muchos países que se desarrollaron en los siglos XIX y XX se industrializaron por medio del proteccionismo y, apenas se convirtieron en naciones dominantes, han buscado acceso a los mercados mundiales promoviendo políticas y regímenes liberales de comercio, favoreciendo así sus intereses nacionales.

4.1.1 Perspectiva del TLCAN a una década de su entrada en vigor

La integración económica es producto de los vertiginosos cambios en el escenario económico mundial: la caída del bloque económico comunista; el fortalecimiento de la Unión Europea; el mayor peso de la Cuenca del Pacífico en el comercio mundial; las crisis financieras de México, Brasil, Argentina, Rusia y Japón; la formación del MERCOSUR, y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Son hechos que reflejan una recomposición del mundo en bloques económicos regionales más en términos geoeconómicos que geopolítico-militares.

Como todo proceso la integración tiene sus ventajas y sus desventajas. Sus beneficios se pueden medir en distintos niveles dependiendo en mucho de la asimetría de las partes y el plan a largo plazo que los socios persigan para sobrevivir en un mundo de bloques regionales. De acuerdo con la teoría la integración económica, ocurre por etapas desde la más simple como el club de comercio preferencial, pasando por la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común, hasta la más ambiciosa unión económica.

En el ámbito del TLCAN, el principal tema de las negociaciones fue la reducción de aranceles, los cuales se usan como mecanismo de protección de la industria nacional o

de promoción industrial al privilegiarse la importación de insumos más baratos a fin de que la industria nacional fabrique con menores costos. Así, la reducción arancelaria no fue tan importante para EUA y Canadá como para México. Un año antes de la entrada en vigor del TLCAN el arancel estadounidense a los productos mexicanos era de 3.3% en 2001 el promedio se ubicó en 0.10%, aunque para aquellos países con los que EUA no tiene tratado comercial el arancel fue de 2.69%. Lo mismo sucedió con Canadá: en 1993 el arancel promedio para productos mexicanos fue de 2.4%, en 2000 fue de 0.3%, cuando para otros países fue de 3.5%. Por su parte, México mantenía en 1993 un arancel promedio de 15%; en 2001 para esos países el arancel promedio rondó en 2%. Lo trascendente de esto, es que México negoció aranceles con economías de diferente grado de desarrollo y a veces sin considerar los riesgos en sectores económicos como el agropecuario.³

La reducción de aranceles ha generado un crecimiento importante del comercio. De 1994 a 2001 el comercio entre los países socios creció 115%. En sólo siete años, el comercio trilateral pasó de 339 000 millones de dólares a 622000 millones. A pesar de ello, este comercio se centra en EUA, de cuya economía dependen en gran medida Canadá y México. Datos de la OMC revelan que 87% de las exportaciones de Canadá se destinan a EUA (241 590 millones de dólares), frente a 0.5 a México. Lo mismo sucede con México; en 1999, 89% de las exportaciones se dirigieron a EUA, mientras que a Canadá tan sólo el 2%.

Por su parte EUA depende en dimensión minoritaria de Canadá y México pues solamente les destina el 37% de sus exportaciones totales y compra de Canadá (su principal proveedor) 19% del total de sus importaciones y de México (su cuarto socio comercial por debajo de la UE y Japón) 11.2% (140 400 millones de dólares). Esto implica que sus socios del TLCAN apenas reportan el 30% de sus importaciones.

³ SOSA CARPENTER Rafael, "Iniquidad jurídica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte"; en "Comercio exterior", vol. 53, no. 5, Bancomext, México D.F., mayo de 2003, pp.485-486.

El sector agropecuario es un caso particular. En términos generales los aranceles sobre los productos agrícolas se reducirán en fases de cinco, diez y quince años. México manejó productos sensibles en los cuales eliminará por completo los aranceles en 15 años: azúcar, huevo, carne de puerco, productos lácteos, frijol y maíz. De hecho, los aranceles que impone sin preferencia en un TLC son de los más altos de la lista arancelaria de los productos que importa México.

El TLCAN permite la importación de cierta cantidad de producto sin arancel o con uno reducido, mientras aquellas importaciones que estén por encima de esa cantidad pagarán un arancel más alto. México aplica estas medidas cuantitativas (cupos arancelarios) a esos productos. Sin embargo, con el TLCAN la reducción de aranceles es significativa aun sin el cupo arancelario (que los exenta de pago), toda vez que cumpliendo las reglas de origen obtienen un descuento considerable. Como ejemplos están el huevo (el arancel de 46 se reduce a 9.5%), la leche (de 128 se reduce a 70.8%), las papas (de 251 a 51.6%), el maíz amarillo y blanco (de 198 a 70.4%), el frijol (de 128 a 70.4%). Todos son productos vitales para la población mexicana.

De acuerdo con la teoría de la integración económica, existe creación de comercio cuando se reemplazan los productores ineficientes por aquellos que no lo son. No obstante, un productor puede ser más eficiente con los subsidios que le otorgue el Gobierno, los cuales están permitidos por el TLCAN con la condición de que los Gobiernos que deseen incrementarlos o modificarlos tomen en cuenta las repercusiones en sus socios y mantengan consultas sobre su aplicación. En este caso la anuencia gubernamental no significa que se legitime el subsidio o la subvención dejando como única defensa de los productores su propia eficiencia productiva. Es obvio que México no puede enfrascarse en una guerra de subsidios con EUA y la única forma de combatirlos es imponer cuotas compensatorias.

El problema es que para México el sector agrícola representa una fuente de trabajo muy importante (20% de la población mexicana se dedica a la agricultura) cuando en los otros socios no llega ni a 5%. De allí que el campo mexicano sea más importante

para México de lo que se cree y más cuando se trata de ser autosuficiente en materia de alimentos sensibles, puesto que puede ser un elemento que determine la debilidad de un país en política internacional y la dependencia del mismo respecto a los proveedores.⁴

Las disposiciones del TLCAN establecen formalmente una zona de libre comercio entre los tres países. Según la teoría, en una zona de libre comercio se eliminan paulatina y negociadamente las trabas comerciales (en especial los aranceles y las regulaciones no arancelarias) que limitan el libre tránsito de bienes y servicios, a pesar de que cada país miembro mantiene su propia política comercial y su peculiar régimen arancelario frente a terceros países. En esta etapa no se hace necesario instaurar instituciones supranacionales, pero supone un aparato administrativo que coordine los mecanismos de desgravación arancelaria y evalúe el cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes. Sin embargo, el TLCAN va más allá de los aranceles puesto que incluye la promoción de competencia leal y la inversión, la protección de los derechos de propiedad intelectual y los procedimientos de solución de controversias, así como temas laborales y ambientales. No es una zona de libre comercio ni mucho menos un mercado común sino algo más. El TLCAN vino a regular las relaciones de interdependencia que existen con EUA y a abrir un nuevo mercado para México: Canadá. Es con este país con quien hay que cooperar como socio comercial y político a fin de crear un contrapeso frente a las decisiones de los EUA.

Durante diciembre de 1994 México se quedó prácticamente sin reservas internacionales, al tiempo que el déficit de la cuenta corriente registró un grave deterioro; ante ello se consideró imponer límites a las importaciones y fijar controles a las salidas de capital para mantener las reservas o devaluar la moneda. Sin embargo, el TLCAN acotó las opciones; como las restricciones y los controles de cambios son contrarios al Tratado, la única medida fue la devaluación. Con esto se demostró que existe poco margen de maniobra de la economía. Aunque también se demostró que el

⁴ *Ibidem*; p. 487.

TLCAN ayudó a sortear más rápido la crisis con el incremento de las exportaciones y el paquete financiero de 50 637 millones de dólares.⁵

Es evidente que la integración en un bloque regional implica coordinar políticas regionales. México no tiene capacidad por sí mismo para confrontar la inercia de la integración. La estrategia debe ser cooperar y participar en las discusiones de este bloque comercial y defender hasta donde sea posible su nicho comercial privilegiado como proveedor de insumos y manufacturas a EUA y Canadá frente a sus competidores latinoamericanos y asiáticos. La clave para ello es mejorar las condiciones de competitividad en México por medio de inversiones en tecnología, educación, infraestructura, eficiencia gubernamental, seguridad, etc.

4.1.2 Reforma a la Ley de Celebración de Tratados para la aplicación legal de Acuerdos Paralelos en materia de Azúcar y Fructosa. Crítica.

Por lo que respecta a la regulación en el sistema jurídico mexicano, hay que decir que un tratado guarda una alta jerarquía en sí mismo, por ser un instrumento de derecho internacional. Los tratados no pueden ir en contra de la Constitución pues ésta, junto con los tratados, son la ley suprema de la nación y están por encima de las leyes federales o locales. Con los tratados se incorporan disposiciones de derecho internacional al sistema jurídico mexicano y por su importancia se celebran y aprueban por el presidente de la República y el Senado respectivamente.

Con el objetivo de regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales, en 1992 se publicó la *Ley sobre la Celebración de Tratados* en la que se establecen dos instrumentos por los cuales se incorporan al sistema jurídico mexicano disposiciones de derecho internacional:

⁵ *Ibidem*; p. 489.

- 1) por medio de los tratados y,
- 2) mediante acuerdos interinstitucionales.

Según esta ley, éstos se podrán celebrar por escrito entre una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública (federal, local o municipal) y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, sea que se deriven o no de un tratado previamente aprobado. Los acuerdos deberán circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de las esferas de Gobierno mencionadas y debe avisarse de su firma a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Con esta ley, los acuerdos adquieren el rango de un tratado internacional, algo totalmente absurdo porque incorpora al sistema jurídico nacional disposiciones internacionales negociadas por un funcionario sin la aprobación del Senado y que pueden someter al país a compromisos en contra de su interés nacional. El ejemplo más evidente son las cartas paralelas suscritas en 1993 por los secretarios de Comercio de México y EUA y aprobadas por el Congreso de EUA, por las cuales el Gobierno mexicano se autolimita a exportar menor cantidad de *azúcar* y jugo de naranja que la negociada en el TLCAN, lo que genera problemas de colocación de esos productos.⁶

4.1.3 Expectativas del comercio agrícola internacional

En la integración económica mundial los países pobres han sido los perdedores. Para apoyarlos es necesario establecer políticas nacionales e internacionales que los favorezcan. Con el Acuerdo sobre Agricultura emanado de la Ronda de Uruguay del GATT en 1994, las políticas que afectan el comercio agropecuario se sometieron por primera vez a controles sistemáticos multilaterales, pero hasta la fecha los resultados han sido modestos y decepcionantes.

⁶ *Ibidem*, p. 487.

Según varios estudios, una mayor liberalización arancelaria beneficiaría sobre todo a los países desarrollados, donde el sector agropecuario está más protegido, y a los exportadores de productos agrícolas de las naciones en desarrollo. En contraste, los consumidores urbanos y rurales no propietarios de tierras en los países en desarrollo podrían pagar precios más altos por algunos alimentos, en especial cereales, leche, carne y azúcar.

Para ayudar a los grupos afectados se sugiere tomar medidas específicas como eliminar los subsidios directos e indirectos a las exportaciones de los países industrializados, simplificar el acceso a sus mercados y reducir los aranceles, así como crear redes de seguridad y programas de distribución de alimentos en los países pobres. Asimismo, para que los países en desarrollo se beneficien de un comercio más libre sería necesario invertir recursos para mejorar la productividad agropecuaria y por tanto su competitividad. Se deben aumentar los créditos para las zonas rurales, la infraestructura rural, (regadíos, transporte, almacenamiento y comercialización), la investigación, la educación, la capacitación y el establecimiento de controles y normas de calidad.⁷

Algunos países están en franca desventaja en el mercado mundial por sus características geográficas. La falta de infraestructura dificulta el transporte de productos perecederos a los mercados, lo que incrementa los costos de comercialización, desalienta las inversiones y los deja inmersos en un círculo vicioso. Por desgracia la mayoría de los países pobres están situados en los trópicos, donde existe una mayor incidencia de enfermedades y plagas agropecuarias (que en términos de comercio internacional, los deja sujetos a restricciones sanitarias, fitosanitarias y/o zoonositarias que limitan el acceso de sus productos a los mercados de exportación), junto con una pluviosidad excesiva. La lejanía del mar y la falta de vías navegables son otra desventaja que incide en los altos costos de transportación.

⁷ CRUZ ZAMORANO Alma, "Agricultura mundial: perspectivas para 2030"; en "Comercio exterior", vol. 53, no. 8, Bancomext, México D.F., septiembre de 2003, p.783.

La lentitud del desarrollo de la infraestructura física representa un gran obstáculo para la expansión y la comercialización agropecuaria. A pesar de los esfuerzos de algunos países por ampliar su red de carreteras, la falta de fondos para el mantenimiento ha llevado a su rápido deterioro. A la vez el transporte ferroviario es lento por falta de equipo y mala administración.

El pobre desempeño de los países menos adelantados en el comercio mundial agropecuario se debe a su escasa capacidad productiva y falta de competitividad, que obedece a su vez a deficiencias estructurales, limitaciones en la oferta y dificultades de acceso a los mercados.

Por otra parte, durante 1997, los países en desarrollo –tomados como grupo- tuvieron un superávit neto en comercio agrícola de 17 500 millones de dólares. Desde entonces las importaciones han crecido más rápido que las exportaciones. Asimismo aumenta con lentitud la demanda de productos procedentes de países pobres que se consumen en países ricos, como el café y el cacao, mientras que la fluctuación en los precios impide que mejore la balanza comercial de los primeros. Las previsiones para 2030 indican que el déficit comercial agrícola de estos países aumentará todavía más, en especial por las importaciones de cereales y productos pecuarios.⁸

Para lograr la reducción de la pobreza en el campo, es esencial un crecimiento más rápido de los ingresos y una reducción de las desigualdades, para lo cual el sector agropecuario desempeña un papel muy importante. Siete de cada diez pobres del mundo viven en zonas rurales y trabajan directamente en la agricultura como pequeños propietarios o jornaleros agrícolas. Sus ingresos se podrían reforzar con algunas medidas como asegurar el acceso equitativo a la tierra, agua y otros insumos, así como a los servicios educativos y sanitarios. El crecimiento de los ingresos de los agricultores genera un aumento de la demanda de productos y servicios básicos no procedentes de la agricultura en las zonas rurales.

⁸ *Ibidem*, p. 782.

No hay que soslayar el hecho de que el crecimiento agrícola por sí solo no siempre se traduce en una disminución de la pobreza rural, ya que es posible que los ingresos se acumulen en pocos agricultores o propietarios ausentes que pueden destinarlos al ahorro o invertirlos fuera de las zonas rurales.

En los países menos desarrollados el sector agrícola ocupa un lugar muy importante, ya que representa más del 50% del PIB, emplea a gran parte de la fuerza de trabajo, constituye una importante fuente de divisas, aporta la mayor parte de los alimentos básicos y asegura el sustento de extensas poblaciones rurales. Sin embargo, a pesar de su importancia la producción agrícola está muy poco desarrollada, tanto la destinada al mercado nacional como a la exportación. Entre los problemas más graves se encuentran el rezago tecnológico, la inseguridad en la tenencia de la tierra, la falta de créditos, de inversiones y de infraestructura, así como un marco de política macroeconómica deficiente.⁹ Estos países se encuentran marginados en el mercado mundial (en 1996-1998 su participación en el mercado agrícola mundial fue de 1%) y exportan pocos productos básicos que son muy vulnerables a las fluctuaciones de precios, por lo que dependen cada vez más de las importaciones de alimentos.

4.2 Acciones a nivel interno para administrar al sector azucarero

Ante el caótico escenario que prevalece en la industria azucarera nacional, es necesario que ésta asuma medidas que aseguren la estabilidad y que eviten la quiebra definitiva o la fragmentación más dramática de esta agroindustria que encierra una gran importancia económica y social en nuestro país. Estas medidas deben ponerse en operación a la brevedad posible, y deben estar proyectadas tanto nacional como internacionalmente de manera coordinada. En los siguientes apartados se enunciarán en forma propositiva algunas de estas prevenciones a nivel interno.

⁹ *Ibidem*, pp.782-783.

4.2.1 Diversificación de la industria azucarera

La industria de la caña de azúcar en México enfrenta un dilema: se diversifica en un plazo breve con nuevos productos de alto valor agregado o perece a manos de la competencia de los jarabes fructosados, mucho más baratos por estar producidos a partir de los grandes excedentes exportables de maíz, subsidiados por el Gobierno de Estados Unidos de América.

Hace unos 20 años, diversas empresas de ese país pusieron en práctica la tecnología de conversión del almidón de maíz en jarabes llamados fructosados. Estos son soluciones del azúcar glucosa, producido por degradación del almidón, mezclada con el azúcar fructosa, obtenido por una conversión bioquímica de la glucosa. Para ello se utilizan catalizadores biológicos o enzimas que se obtienen de microorganismos especializados, cultivados a escala industrial y aislados mediante técnicas de microbiología y genética. Esa producción enzimática cambió el mercado azucarero mundial, pues los países de clima templado con excedentes de almidón, derivados de sus cereales, pudieron obtener jarabes tan o más dulces que los de la sacarosa, obtenida ésta de la caña o la remolacha.

Hasta 1994, la importación de jarabes fructosados de EUA estaba limitada por barreras arancelarias, pero al firmarse el Tratado de Libre Comercio (TLC) se acordó desgravar gradualmente la importación de sus productos agrícolas, e implícitamente se aceptó una competencia desigual. México produciría materiales agrícolas sin subsidio, pero EUA y Canadá seguirían subsidiando a su agricultura. Este problema ha dado lugar a una reclamación *antidumping* de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica ante la Secretaría de Comercio, la cual ha fallado a favor de un arancel para esos jarabes. Sin embargo, las empresas estadounidenses exportadoras han promovido una reclamación ante la Organización Mundial de Comercio.

En el comercio globalizado, los países con mayor tecnología tienen ventajas considerables porque pueden diversificar el uso y destino de sus materias primas o aun prescindir de ellas, ya que sus industrias son capaces de transformarlas en productos

con mayor valor agregado. Por lo tanto, las posibles ventajas comparativas derivadas del clima, la mano de obra barata o la diversidad biológica se desvanecen frente a las del conocimiento moderno.

A pesar de esos problemas, la industria de la caña de azúcar podría competir con la de los derivados del maíz si procediera en forma decidida y acelerada a integrar un programa de investigación y desarrollo para diversificar el uso de sus materias primas. Y una de las ventajas que tendría nuestra industria cañera, frente a la maicera de EUA, sería la conversión del bagazo o fibra en productos para la industria química y textil, cuyo precio es mucho mayor que el del azúcar. Ahora, la mayoría del bagazo se quema en las calderas. Sin embargo, la tecnología química mundial de las fibras ofrece procesos para transformarlas en celulosa, resinas fenólicas y furfural, que se usan en la industria química para producir fibras textiles, pegamentos y plásticos.

Pero, la conversión del bagazo en nuevos productos químicos requiere importantes inversiones de la industria, empezando por mejoras importantes a la ingeniería térmica de los ingenios que permita ahorrar hasta 20 por ciento del bagazo usado ahora como combustible. Algunos consorcios azucareros nacionales ya empiezan a utilizar las ventajas de la ciencia y la tecnología locales, empleando sumas modestas de sus presupuestos para mejorar sus procesos, pero una industria que produce más de 10 mil millones de pesos en ventas al año bien podría dedicar hasta 2 por ciento de ese dinero para comprar su vida futura en forma de una industria diversificada.

Para el futuro de México es vital desarrollar progresivamente la sustitución de la petroquímica por la sucroquímica. Las tendencias de largo plazo la favorecen porque el petróleo es perecedero y la caña es un recurso renovable. Para eso se requiere arrojo y decisión de los industriales, y una mejor visión del fomento industrial por parte del Gobierno, que es el principal acreedor de los ingenios.¹⁰

¹⁰ VINIEGRA GONZÁLEZ Gustavo -Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-, "Diversificarse o morir, dilema de la industria azucarera", web site: www.jornada.unam.mx.

Una política prudente y a la vez visionaria de fomento de la sucroquímica nacional sería la clave para evitar un desastre financiero y comercial de nuestra industria azucarera. El ahorro a corto plazo de unos cuantos cientos de millones de pesos, no invertidos en desarrollos tecnológicos necesarios, puede ser precisamente la causa de un desastre que tenga que ser subsidiado con deudas nacionales por miles de millones de dólares.

Por otra lado, el uso del etanol como aditivo en la carburación de vehículos automotores ha sido estudiado en los últimos años en México con dos objetivos fundamentales: abatir la contaminación ambiental y como alternativa para solucionar el problema de los excedentes de azúcar.¹¹

Instrumentar un programa de etanol con base en caña de azúcar es viable desde el punto de vista ambiental, pero implica dificultades desde el punto de vista económico. El etanol puede ser producido con maíz o con caña de azúcar. Por el alto precio de la caña en México, el costo de producir etanol con caña es mayor al costo de producirlo con maíz, o de importarlo. Para instrumentar un programa de etanol en México habría que diseñar un esquema en el cual sólo se consuma etanol producido con caña de azúcar, esquema que es difícil aplicar sin el respectivo ajuste en la política de precios de la caña de azúcar.

4.2.2 Formación de una reserva estratégica de sacarosa

La creación de una reserva estratégica (común en varios países) que adquiriera los excedentes actuales del mercado, sería una medida de corto plazo y de una sola aplicación, que permitiría restar volatilidad al precio doméstico del edulcorante.

¹¹ BELTRÁN PÉREZ Guillermo, "Situación y problemática de la industria azucarera mexicana"; en "Bien común y gobierno", año 7, no. 79, México D.F., julio de 2001, pp. 11-12.

La reserva debe ser creada por el Gobierno Federal y mantenerse temporalmente, hasta que las condiciones del mercado interno permitan su venta o su comercialización en el mercado internacional, evitando contribuir, en ambos casos, a incrementar la volatilidad del precio.¹²

4.2.3 Promoción de reconversión de cultivos y reducción de la producción

La reconversión de cultivos y la ulterior reducción de la producción, podrían constituir una alternativa para enfrentar el negativo panorama que a nivel internacional transita la industria azucarera mexicana, principalmente por dos aspectos: la sobreproducción de azúcar y la imposibilidad para comercializarla y por otra parte la entrada al mercado mexicano de alta fructosa proveniente de EUA. Si bien es cierto que este conflicto no es de reciente aparición, la liberalización comercial propuesta con el TLCAN ha venido ha fortalecerlo debido a las condiciones en que ha venido operando dicho acuerdo comercial, en donde EUA ha conducido su política comercial de acuerdo a sus particulares intereses y no en atención a los compromisos asumidos en virtud del citado tratado, lo que puede percibirse a través de las restricciones a las exportaciones mexicanas de azúcar y la importación de fructosa estadounidense, que paulatina pero implacablemente ha venido desplazando al azúcar mexicana, debido a la diversidad de usos ha que puede someterse, a su poder edulcorante y también a su precio.

Es así como se propone la reconversión de cultivos, que requiere necesariamente del cierre de aquellos ingenios que se encuentren en peores condiciones financieras y tecnológicas, que en consecuencia no sean comercialmente rentables, además se debe reducir notoriamente la extensión de cañaverales, con la intención de que ningún trabajador permanezca ocioso y que baje aun más su nivel de vida, además de evitar la sistemática caída en los precios del endulzante .

¹² *Idem.*

Sin embargo, a pesar de que la transformación del campo alimentario mexicano, a través de la sustitución del cultivo de la caña o la remolacha por otro tipo de cultivos, resulta necesaria, es preciso realizar estudios sobre el impacto que generaría esta medida en el agro mexicano, ya que incluso existe cierta renuencia de los campesinos para realizar la sustitución, debido fundamentalmente a que la cultura del azúcar cuenta con un considerable arraigo, y porque suponen que no existe otro cultivo que sea más rentable que el de la caña de azúcar. Lo que se puede prever es que la reconversión de cultivos forzosamente requiere de importantes aportaciones en cuanto a inversión y financiamiento, para lograr la adaptación del nuevo producto y el éxito del mismo.

Además, en términos generales y en particular para el caso que nos ocupa, debe privilegiarse el fortalecimiento de las licenciaturas relacionadas con el campo, el asesoramiento técnico y financiero hacia los campesinos por parte de las Secretarías de Agricultura, Medio Ambiente y Economía y, la investigación científica y tecnológica (la biotecnología, que puede dirigirse al perfeccionamiento de los procesos de producción, a los mismos productos agrícolas, y casualmente al desarrollo de nuevas aplicaciones para el azúcar, así como para el impulso de nuevos edulcorantes).

En este sentido, lo que se propone es la sustitución del cañaveral, por el cultivo principalmente del maíz, ya que como se ha mencionado éste es un producto esencial para la dieta de la población mexicana, se cuenta con un déficit en el abasto doméstico del producto y de continuar las tendencias actuales en donde es necesaria la importación del maíz para cubrir la demanda, se corre el riesgo de presentar problemas de seguridad alimentaria, si es que, como lo afirma la FAO, se llega a depender a nivel internacional en más de un 25% de un producto.

Esta reconversión además de paliar en algún grado el gran impasse de la agroindustria del azúcar, implicaría un importante ahorro de divisas que de otra manera seguirán terminando en manos de los EUA, ya que es nuestro principal proveedor de este cereal, dinero que podría destinarse para cubrir los subsidios necesarios para la producción y el consumo de este producto en nuestro país.

Por otra parte, también hay que decir, que una porción de la industria azucarera podría dar un giro radical y transformarse en industria agropecuaria, como podría ser el establecimiento de piscifactorías –poco desarrolladas en nuestro país-, la avicultura, la ganadería porcina, vacuna, ovina, bovina, etc. Desde luego que antes de emprender esta transformación habría que realizar el correspondiente estudio de impacto y de ser factible habría que alentarle financieramente y prestarle la correspondiente asesoría.

4.2.4 Fusión de ingenios azucareros para lograr su consolidación

Como otra medida para atenuar la crisis de la industria azucarera, se propone la fusión de algunos ingenios azucareros que cuenten con mejores condiciones logísticas y financieras, con aquellos que a su vez, presenten problemas por no reunir las condiciones descritas o bien que éstas se encuentren seriamente deterioradas, estableciendo una relación en donde se complementen los recursos y se fortalezca el ingenio.

Es conocida la gran competencia que priva entre los ingenios y los grupos azucareros por alcanzar la supremacía en la producción; por lo que la puesta en operación de esta medida implicaría inexcusablemente, el interés de los empresarios propietarios de los ingenios. No obstante y a pesar de estar concientes de el grado de competencia entre productores, no es ilógica esta propuesta, ya que ante la embestida comercial de que es objeto el azúcar mexicana por los comercializadores de alta fructosa estadounidense, la concurrencia de voluntades y fortalecimiento del sector deviene necesaria.

Sin embargo, no hay que soslayar, que la mayoría de los ingenios presenta un gran endeudamiento, y tampoco hay que olvidar que alrededor de 27 de los ingenios que cotidianamente operaban en nuestro país fueron objeto de una expropiación por carecer de fortaleza financiera, desafortunadamente para el Gobierno no es una opción

rentable operar los ingenios expropiados por lo que se prevé su enajenación a particulares nacionales o extranjeros, esto con independencia de que los propietarios de los ingenios que se vieron afectados con esta acción de la administración foxista, obtengan amparos por la presencia de algunos vicios que se presentaron durante la expropiación.

En este contexto, el sector azucarero mexicano atraviesa, por una de sus peores crisis debido a las siguientes causas:

1. Sobreproducción nacional de azúcar con precios deprimidos;
2. Mercado internacional de excedentes;
3. Altos requerimientos de financiamiento insatisfechos;
4. *Empresas con un excesivo nivel de endeudamiento;*
5. Importante sustitución de azúcar por fructosa, y
6. Incumplimiento del TLCAN por parte de los Estados Unidos de América.

Estos elementos, aunados a la falta de toma de decisiones oportunas por las autoridades de ésta y de la pasada administración, y a un sector empresarial desarticulado, orillaron a un número muy importante de ingenios al incumplimiento generalizado de pagos, incluyendo el de los cañeros por su caña de azúcar. Fue este último factor el que orilló a las autoridades a expropiar, lo que no ofrece soluciones de fondo. Algunas alternativas podrían consistir en las siguientes acciones:

1. Consolidación del sector (reducción del número de ingenios a través de fusiones y liquidaciones), para disminuir la cantidad de azúcar que se produce en el país y hacerlo de manera más eficiente y barata. En los nuevos grupos, pudiera estimularse la participación extranjera que abarate los costos de financiamiento del sector.
2. Reconvertir una buena parte de la industria azucarera hacia productos de mayor valor agregado, como mieles para exportación, etanol, y generación de energía eléctrica.

3. Negociar con EUA cuotas de importación de fructosa contra exportación de azúcar:
4. Reestructurar los pasivos del sector a tasas y plazos que faciliten el pago de sus compromisos y maximicen la recuperación de los créditos a favor del Gobierno.
5. Adaptar el Decreto Cañero a la nueva realidad del sector.
6. Facilitar el acceso al financiamiento de corto y mediano plazo para hacer frente a las necesidades de capital de trabajo de los ingenios y del campo. El Gobierno tendría que habilitar nuevamente alguna instancia tras la lamentable liquidación de FINA por parte de la administración pasada.

La expropiación nos aleja de una solución de fondo y nos enfrenta a nuevos retos:

1. El Estado asume la responsabilidad del buen funcionamiento del sector azucarero nacional, así como la de hacer frente a sus necesidades de financiamiento e inversión. Cuando el Estado era propietario de la industria azucarera, ésta le costaba alrededor de 5 mil millones de pesos al año. Con la expropiación, el Estado asume deuda directa por un monto aproximado de 1.5 mil millones de pesos, sin la aprobación del Congreso de la Unión.
2. Lograr la consolidación y racionalización del sector será más difícil con el Estado como patrón.
3. La utilización de la figura de la expropiación es incorrecta y desmedida.
4. Se utiliza como un mecanismo alternativo a un juicio mercantil; ante la dificultad de ejecutar las garantías de manera rápida y oportuna, simulando una expropiación, cuando lo que se busca en realidad es adjudicarse las acciones

dadas en garantía por parte de las empresas azucareras. Esta situación es totalmente irregular, ya que el Estado utiliza un instrumento que no está a disposición del resto de los acreedores nacionales.

5. Algunos de los argumentos esgrimidos en el Decreto son absurdos y peligrosos tales como que "los propietarios de las empresas enlistadas (...) llevaron a sus empresas a perder la salud financiera, contrayendo grandes deudas ante diversas sociedades de crédito y organismos del Gobierno Federal, poniendo con ello en riesgo además del patrimonio de los trabajadores del campo, el de todos los mexicanos". ¿No existe entonces responsabilidad gubernamental por el otorgamiento de estos créditos?

6. También se señala que los cañicultores manifestaron su decisión de no llevar a cabo los procesos de zafra mientras las empresas siguieran dirigidas por los actuales propietarios. No dudamos que los cañeros hayan manifestado su inconformidad de seguir trabajando en tanto no se les pagara lo que se les debía, reclamo legítimo. Sin embargo, éste no es un argumento válido para sustentar la expropiación.

7. Por último, la expropiación genera una gran incertidumbre en el sector, dificultando con ello la obtención de nuevos financiamientos para los ingenios no expropiados y la venta de los expropiados.¹³

La expropiación de 27 ingenios azucareros, por parte del Gobierno Federal no debe convertirse en un rescate similar al realizado con las instituciones bancarias, en el cual se utilicen recursos fiscales en el saneamiento financiero de esas empresas para luego venderlas a bajo costo a las transnacionales, coincidieron en afirmar los especialistas en economía agrícola de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Javier de Jesús Aguilar Gómez y Jorge Calderón Salazar.

¹³ REFORMA, "Expropiación de los ingenios azucareros"; México, 22/10/2001. web site: www.reforma.com/negocios.

Calderón Salazar sostuvo que si el costo fiscal de la expropiación de los 27 ingenios, más de la mitad de los cuales tienen vinculación directa con la empresa refresquera Pepsi-Cola, es absorbido por el Gobierno, su posible venta a las transnacionales interesadas sería a precio muy bajo. Dijo estar de acuerdo con la resolución adoptada por el Senado de la República en el sentido de invalidar las cartas paralelas intercambiadas por las autoridades mexicanas y norteamericanas que limitan el volumen de exportaciones de azúcar mexicana a EUA y que no fueron ratificadas por la cámara alta. En este sentido, añadió, las autoridades deben adoptar una posición acorde a lo resuelto por los senadores y fijar en esa dirección su postura ante la Organización Mundial de Comercio.¹⁴

Javier Aguilar Gómez explicó que no es la primera ocasión en que los ingenios azucareros tienen problemas financieros y están endeudados. Sin embargo, es la primera vez en la que importantes empresas agroalimentarias internacionales están interesadas en adquirirlos. El bajo costo de la mano de obra y de la tecnología obsoleta con que cuentan los ingenios, así como la posibilidad de que nuestro país pueda incrementar el volumen de azúcar que se comercializa en EUA, hacen muy atractiva su compra por parte de las empresas transnacionales.

Para remediar la deficiente situación de esta actividad económica, las autoridades mexicanas deberían haber insistido en que a nuestro país se le permita exportar el excedente de su producción azucarera a los EUA. Ese país tiene un déficit de un millón 600 mil toneladas de azúcar, mientras que el excedente mexicano de ese producto asciende al millón de toneladas, las cuales, en caso de ser exportadas, permitirían mejorar las finanzas de los ingenios. Aguilar Gómez consideró extremadamente estrecha la cuota de 25 mil toneladas fijada como límite a las exportaciones mexicanas de azúcar al vecino país del norte.

¹⁴ AGUILAR GÓMEZ Javier y CALDERÓN SALAZAR Jorge, "Interés de compañías transnacionales por adquirir los ingenios expropiados". web site: www.dgi.unam.mx.

4.2.5 Revisión del Decreto Cañero y el Contrato Ley

El Decreto Cañero es un instrumento regulatorio sin precedentes en otros sectores productivos que eleva los costos a los productores. La uniformidad de los contratos entre agentes que enfrentan condiciones diferentes, la obligación de otorgar crédito a los cañeros para desarrollar su producción y la inflexibilidad en el porcentaje del precio del azúcar que debe ser transferida a los cañeros, independientemente de las condiciones en que se encuentre el mercado, son elementos indeseables que elevan los costos a los productores de sacarosa.¹⁵

El Decreto Cañero merece criticarse seriamente para analizar si los beneficios que intenta obtener justifican su existencia; a la luz de los costos que impone, requiere una revisión y adecuación sobre la base de elementos de eficiencia y productividad.

Por lo que respecta al contrato ley, hay que decir que éste regula la relación entre los productores azucareros y sus trabajadores. Este instrumento es anticuado y contiene elementos que incrementan los costos de operación de los ingenios y limitan los incrementos en productividad.

Respecto a los elementos que incrementan los costos, destacan las dificultades para ajustar la planta laboral, la obligación de contratar personal adicional cuando éste no sea necesario y la obligación de proveer de prestaciones sociales muy por encima del promedio que se otorgan a trabajadores de otros sectores productivos.

Entre los elementos que limitan el crecimiento de la productividad se encuentran el escalafón ciego y la dificultad para asignar trabajadores a diferentes tareas dentro de la misma jornada laboral, que limita la formación de grupos multi-habilidades que en otros sectores han probado ser sumamente efectivos para incrementar la productividad.

¹⁵ BELTRÁN PÉREZ Guillermo, *Op. Cit*; pp. 9-10.

Por lo anterior, la modernización del contrato ley, sería un elemento que mejoraría la viabilidad de la industria en el largo plazo.

4.2.6 Modificaciones a la Ley sobre la celebración de Tratados

Esta acción se impone necesaria ante la posibilidad de que nuestro país adquiriera nuevos compromisos a nivel internacional a través de acuerdos interinstitucionales celebrados por dependencias u organismos descentralizados de la administración pública, sin la correspondiente intervención del Presidente de la República y del Senado.

Debido a que con la ley sobre celebración de Tratados, en nuestro país los acuerdos interinstitucionales adquieren el rango de un tratado internacional, considero que es importante que se someta a un análisis, ya que con fundamento en ella, se pueden realizar acuerdos que en la práctica resulten comprometedores para los intereses de la nación mexicana. Lo anterior, no justifica la premura en la asunción de compromisos internacionales, y lo que sucede en la realidad es que, los beneficios se proyectan en mayor dimensión hacia el extranjero, tal es el caso de las multicitadas *cartas paralelas*; por lo que es esencial darle invariablemente intervención al Senado de la República para que éste realice el estudio de los proyectos y posteriormente determine sobre su aprobación.

Además, el que ciertas entidades estén facultadas a nivel internacional por dicha ley, para celebrar acuerdos con la intermediación de un funcionario público, con otros organismos similares o con gobiernos extranjeros, los hace más vulnerables a las presiones que en diversos ámbitos pudieran ejercer éstos sobre los primeros; situación que no sería tan drástica con la intervención del Senado de la República, ya que éste al ser un organismo heterogéneo y plural adquiere mayor independencia sobre sus determinaciones.

4.3 Acciones a nivel internacional para administrar al sector azucarero

Al lado de las disposiciones que a nivel interno precisa la industria azucarera mexicana, es primordial una serie de acciones dirigidas al exterior para que de manera simultánea, confieran cohesión a la azúcar nacional. Por ello en los siguientes apartados se realizarán algunas propuestas sobre el particular.

4.3.1 Permanencia del IEPS a las importaciones y enajenaciones de JMAF

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del 20%, a las importaciones y enajenaciones de alta fructosa de jarabe de maíz, proveniente principalmente de los EUA o producida en México por empresas con significativa participación de capital estadounidense, cuya finalidad sea la producción de bebidas refrescantes; que además de haber sido duramente criticado por los productores de fructosa, y que posteriormente en nuestro país y debido a la expedición de un Decreto por el que se eximía su pago, dio lugar a la interposición de la Controversia Constitucional 32/2002; debe persistir.

La permanencia de este impuesto no se propone sólo con la intención de mantener una posición en contravención a los intereses de los EUA, ni al espíritu del librecambismo derivado del Tratado de Libre Comercio; sino como un instrumento de defensa en las negociaciones para la liberación comercial de los edulcorantes que mantiene desde hace tiempo México con EUA. Es decir, México no debe eximir del pago de la exacción por importaciones o enajenaciones de fructosa, hasta en tanto se le permita el acceso al mercado estadounidense a los excedentes de azúcar mexicana, en atención a lo previsto en el texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Si EUA argumenta que este impuesto contradice los fines del TLCAN, lo mismo puede expresar México ante la intransigencia del Gobierno de EUA y de sus autoridades

comerciales que ha derivado en la imposibilidad para comercializar en ese mercado los considerables excedentes de nuestra azúcar, y en general a la actitud desconocedora de algunos compromisos internacionales asumidos en el marco del TLCAN, por parte de los EUA, sustentada en cuestiones preferentemente políticas y no comerciales ni de derecho internacional.

Por otra parte, para que este impuesto sea efectivo deben establecerse mecanismos que aseguren al fisco que el impuesto sea realmente enterado, tales como las normas de etiquetado, ya que hay empresas refresqueras que utilizan alta fructosa en sus productos y no lo dan a conocer con la intención expresa de eludir la contribución.

Además, consideró que este impuesto a los JMAF, debe hacerse extensivo para otras industrias, ya que si bien es cierto que la industria refresquera es la que utiliza intensivamente este edulcorante, no es la única que aplica este insumo en sus procesos de producción, también se emplea en heladería, confitería, pastelería y panadería, etcétera.

A pesar de que las industrias a que hemos hecho referencia probablemente no son dignas de ser consideradas comercialmente redituables para el mercado de la alta fructosa si son concebidas individualmente, pero no así si lo son de manera conjunta. Asimismo la demanda implícita de estas empresas, finalmente también desplaza al azúcar mexicana e indirectamente alimenta el argumento de los EUA de la imposibilidad de que nuestro país tenga excedentes azucareros cuando está importando fructosa.

De no seguir este modelo, efectivamente se estaría dando un trato desfavorable para una rama del sector industrial en nuestro país -la refresquera-, y se estaría favoreciendo a otros sectores que también consumen alta fructosa de jarabe de maíz y que son excluidos de este impuesto por no ser quienes ostentan el mayor consumo del edulcorante. De hecho este fue el argumento central que utilizó Fox para emitir el *"decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el*

estímulo fiscal que se menciona"; fechado y publicado en el DOF, el día cinco de marzo del año dos mil dos (05/03/2002).

En resumen el IEPS a la alta fructosa debe aplicarse en general a cualesquiera importaciones o enajenaciones del edulcorante, sin prejuzgar sobre el destino final de la misma.

4.3.2 Renegociación del sector agrícola en el contexto del TLCAN

A casi una década de entrada en vigor del TLCAN, los beneficios que se proyectaban hacia el agro mexicano, no han interesado a éste en términos generales, sino que han sido solamente algunos cultivos los que han podido destacar y mantener una posición competitiva a nivel internacional, tal es el caso de las hortalizas; en contraposición existen cultivos que antes de la entrada en vigor del acuerdo comercial ya estaban en crisis y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, infelizmente ha venido a acrecentar esta condición, por ejemplo los cereales básicos entre los que destaca el maíz, en donde se ha perdido la autosuficiencia y en donde se requiere cubrir ese déficit a través de las importaciones.

Por otra parte, la azúcar mexicana se sitúa en una posición delicada, ya que los efectos de la falta de colocación de los excedentes de la zafra, la sustitución generalizada del azúcar por otros edulcorantes como la alta fructosa, el cierre de algunas factorías, el endeudamiento de los ingenios así como del campo cañero, la caída de los precios del endulzante tanto a nivel local como internacional, la falta de liquidez de los ingenios, entre otros; han sido algunos de los factores que sin duda han puesto en jaque a esta industria que como ya se ha mencionado, cuenta con una larga tradición histórica y social en nuestro país y que emplea a un importante sector de la población mexicana.

Ante este panorama, las medidas que se han propuesto tanto en el ámbito local como internacional, deben sustentarse en la renegociación del TLCAN -que México mantiene con EUA y Canadá-, en términos generales de todos aquellos sectores que se hayan visto perjudicados en sus legítimos intereses a partir de la operación del Tratado; y de manera particular y por ser la materia que nos ocupa, del sector agrícola y más específicamente azúcar y granos básicos (maíz).

Considero que la renegociación del TLCAN debe ser la principal estrategia para atenuar la crisis del agro mexicano así como en la industria azucarera nacional, ya que de no acceder a dicho acercamiento se corre el riesgo de seguir enfrentando crisis recurrentes, sin descartar la eventual quiebra de la industria azucarera. Asimismo la renegociación debe girar sobre la base del trato preferencial hacia México, en razón de las condiciones estructurales que privan en nuestro campo y de la economía en su conjunto; ya que las negociaciones originarias establecidas a través del entonces Secretario de Comercio Jaime Serra Puche para la firma del Tratado de Libre Comercio, se sucedieron bajo la idea de la igualdad entre los países socios, lo cual estaba y está absolutamente fuera de contexto -basta decir que EUA cuenta con una economía aproximadamente 25 veces más desarrollada que la mexicana-, por lo que el trato preferencial que México debe demandar es imprescindible.

La renegociación del TLCAN se encuentra prevista en las disposiciones finales del mismo tratado comercial; en donde se establece la posibilidad de realizar convenios para la realización de cualquier modificación o adición al acuerdo, así también se establece que las modificaciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos jurídicos correspondientes de cada parte, constituirán parte integral del acuerdo.

En la dinámica de la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN se debe buscar la sustracción del azúcar y de los granos básicos a la liberalización comercial, ya que en términos reales, en esta materia, nuestro país nunca va a poder competir con EUA en el marco del TLCAN, por las condiciones estructurales que privan en ambos

países y que ya hemos descrito con antelación, mismas que han provocado que México esté compitiendo con EUA de una manera francamente desleal.

La decisión de establecer un régimen de excepción para el azúcar mexicana y los granos básicos como el maíz (parte fundamental de la dieta del mexicano), está sustentada en una cuestión esencialmente social, ya que como se ha dicho en múltiples ocasiones, la industria azucarera mexicana proporciona una fuente de trabajo para un importante sector de la población, que verían amenazada su actividad económica preponderante de continuar las condiciones actuales de este sector productivo. Menos aún podría abandonarse la actividad agrícola de estos productos, a la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas.

Si por cualesquiera circunstancias la sustracción del azúcar y de los granos básicos de los Tratados de Libre Comercio, en especial el de América del Norte, no fuese posible, en definitiva, México debe buscar el establecimiento de cuotas de exportación hacia EUA, que abarquen el mayor volumen de los excedentes que se presenten durante las zafras. Para lo cual se requiere la definición del alcance jurídico de las cartas paralelas, principal obstáculo para el libre acceso del azúcar mexicana al mercado estadounidense; sin olvidar que esta acción debe estar correlacionada con la revisión y eventual reforma, adición o derogación de las disposiciones a través de las cuales se establece la posibilidad de celebrar acuerdos interinstitucionales sin la aprobación del Senado, en el marco de la Ley de Celebración de Tratados.

Por lo que respecta al maíz, con base en la renegociación del TLCAN, en EUA se debe transparentar y en su caso reducir o eliminar los apoyos directos e indirectos que este cereal recibe en EUA (que por otra parte constituye uno de los objetivos del TLCAN, ya que en éste se fijó el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios y la cooperación en el esfuerzo para lograr la eliminación de los mismos, ya que pueden provocar distorsiones en los mercados). Aunque esta medida se visualiza poco probable ya que EUA no abandonó la práctica de subsidiar al campo ni aún después de haber sido requerido en este sentido por la Unión Europea.

Además, de manera paralela, debe reducirse la producción de azúcar en México (ya que ahora el litigio es por fructosa, posteriormente pueden ser otros edulcorantes ya que existen algunos laboratorios en California -EUA- que realizan investigaciones constantes en biotecnología para el desarrollo de nuevos edulcorantes); y tratar de reactivar y reposicionar el cultivo del maíz en nuestro país.

La renegociación del TLCAN en su sector agrícola así como el establecimiento de cuotas de exportación deben ser instrumentos decisivos en la búsqueda de una solución al problema del azúcar, ya que de no acceder a ella, existe la posibilidad de entablar una guerra comercial cuyo fin no sea previsible. De hecho ya existen los primeros indicios de ello, con la imposición de aranceles a las exportaciones mexicanas de tequila en respuesta al impuesto del 20% a las importaciones de alta fructosa provenientes de EUA, quien de esta manera está buscando una compensación.

En el caso de que la intransigencia por parte de las autoridades de comercio estadounidenses persista, y que en consecuencia el libre acceso del azúcar continúe limitado, México debe poner en práctica restricciones o barreras no arancelarias, que dificulten la entrada de jarabes de maíz de alta fructosa al territorio mexicano; como podrían ser: normas oficiales mexicanas de calidad, certificados de origen, restricciones sanitarias, etc; que siempre estén por encima de aquello que los productores de alta fructosa estadounidense puedan otorgar.

4.3.3 Demandar ante Organización Mundial de Comercio el cumplimiento de los acuerdos sobre agricultura y subvenciones por parte de EUA

Sin duda, el sector agropecuario es fundamental para la economía mexicana y para el desarrollo del país, no sólo por su contribución a la producción y al empleo sino por sus propias características sociales.

Por ello se propone demandar el cumplimiento de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio por parte de EUA, ya que la OMC se ha constituido como la base jurídica e institucional del sistema multilateral del comercio cuyos objetivos primordiales son:

a.- Formulación de la política económica a nivel mundial.

De acuerdo con el texto de la OMC, ésta debe cooperar con el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el BM (Banco Mundial), para ver por el desarrollo de la economía mundial.

b.- Supervisar las políticas comerciales nacionales.

Verificar que las políticas nacionales no se desvíen de los compromisos que se asumieron en virtud de la OMC, así como el cumplimiento de sus normas.

c.- Solución de diferencias entre países miembros.

Constituye un elemento esencial para aportar seguridad al sistema multilateral de comercio.

En este último aspecto, hay que decir que desde la conformación del GATT, se establecieron códigos de conducta, mediante los cuales los países miembros se comprometen a no adoptar medidas unilaterales en caso de que algún país integrante incurra en incumplimiento de sus obligaciones comerciales en el marco de la OMC.

Así encontramos la existencia de los acuerdos sobre agricultura y sobre subvenciones y medidas compensatorias, que son los que nos interesa destacar; aunque también existen acuerdos sobre propiedad intelectual, textiles y vestido, comercio de servicios, medidas antidumping y salvaguardas.

El acuerdo sobre agricultura procura la eliminación de los obstáculos al comercio como pueden ser: restricciones cuantitativas, gravámenes variables a la importación, regímenes de licencias de importación discrecionales, etc. Y por lo que respecta a la cuestión de subvenciones se trata de limitar su aplicación sobre todo para proteger productos sensibles en los mercados de importación (que pueden configurarse en ayudas directas o indirectas como en el caso de los mercados de exportación); con las consecuentes medidas compensatorias para el caso de la omisión a este principio.

Se propone la concurrencia ante un organismo supranacional como la OMC para la integración de un grupo especial, preferentemente a un panel binacional entre México y EUA en el marco del TLCAN, ya que históricamente este medio de solución de controversias no ha sido generoso con nuestro país.

*Durante la integración del grupo especial se debe plantear que EUA ha incurrido en prácticas desleales de comercio internacional por comercializar **alta fructosa producida con maíz subvencionado**, lo que incide directa y negativamente en la industria azucarera mexicana, sobretodo porque siempre y de manera deliberada los precios de la alta fructosa se han mantenido artificialmente por debajo del precio del azúcar. Hecho que posteriormente originó la aplicación de cuotas compensatorias por parte de México.*

CONCLUSIONES

Primera

La sacarosa o lo que comúnmente llamamos azúcar, es una sustancia orgánica, de la familia de los carbohidratos. La caña de azúcar y la remolacha son las dos fuentes básicas de sacarosa destinada al consumo humano en forma de azúcar.

Entre los factores de la producción en materia agroindustrial-azucarera debe existir una franca coordinación, para que los resultados a los que se aspira durante las zafas sean los óptimos.

Segunda

La caña de azúcar fue cultivada y utilizada desde los tiempos más remotos. El origen de la planta resulta controvertido debido a su amplia difusión y a la gran cantidad de cruces genéticos. No obstante, se ha concluido que la planta presenta un origen oriental.

El cultivo de la caña de azúcar se desarrolló, entre 1500 y 1600, en la mayoría de los países tropicales de América (Las Antillas, México, Brasil, Perú, etc.) y durante mucho tiempo ha sido su principal riqueza agrícola.

Tercera

La industria azucarera se ha desarrollado en México de manera constante, hace ya más de cuatro siglos, desde la década inicial de la conquista española, misma que se ha convertido en una de las actividades de mayor tradición y trascendencia en el desarrollo histórico y social de nuestro país.

La expansión de la caña de azúcar por el territorio mexicano puede explicarse no sólo por haber encontrado condiciones climáticas y ambientales inmejorables, sino además



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

por un incremento sistemático en la demanda por parte de los colonos, que alentó sustancialmente el incremento de la producción. Así la principal región cañera de México durante años fue la de los valles del actual estado de Morelos.

Cuarta

En el desarrollo histórico de la industria azucarera mexicana han desempeñado un papel importante el financiamiento y la manipulación de los precios vía acaparamiento del producto, cuando el crédito provenía de particulares con propósitos de especulación comercial. Con la participación del Estado en la administración de crédito barato como aliciente y elemento coercitivo, éste adquirió más injerencia en la determinación del precio, los volúmenes de producción y las políticas de distribución del dulce.

Quinta

La participación del Estado en la agroindustria azucarera de México, ha sido sin duda importante, asumiendo un papel activo en la instrumentación de mecanismos que aseguren la persistencia de la industria, tales como el reparto de tierras, la expedición de normatividad -como el *decreto cañero*-, la intervención de aquellos ingenios que ya no sean viables, la privatización de los ingenios que el Estado en algún momento detentó, el control de un porcentaje de la producción, el otorgamiento de subsidios y la regulación de precios.

Sexta

El campo azucarero mexicano presenta graves problemas debido a que el número de hectáreas que originalmente se habían destinado al cañaveral, se ha reducido paulatinamente dando lugar al minifundio. Además la producción de caña presenta altos costos de producción, cuando se actualizan los siguientes factores: ubicación de los cultivos en sitios donde se requiere de riego debido a las condiciones climáticas,

realización de la molienda de cañas con bajos contenidos de sacarosa, endeudamiento del campo cañero; entre otros factores que incrementan los costos de producción.

Séptima

A pesar de que la industria azucarera ha mejorado ostensiblemente por lo que respecta a productividad, el desarrollo de los grupos azucareros no ha sido homogéneo. Algunos ingenios necesitan fuertes inversiones para modernizarse, debido a que los recursos que se han destinado son muy escasos; primero por la falta de crédito y su alto costo financiero y, segundo, porque algunos de los dueños de los ingenios no quieren invertir en la industria para no arriesgar sus capitales. Los principales problemas en las factorías son: bajo nivel de recuperación de sacarosa; baja capacidad instalada en los ingenios; obsolescencia tecnológica; altos costos de producción y el endeudamiento como una constante.

Octava

Durante los últimos años, México se ha situado como uno de los principales países productores y exportadores de azúcar de caña. Los ingenios azucareros que dan movimiento a la agroindustria azucarera nacional se ubican en 15 estados. No obstante, a pesar de que México es uno de los primeros diez productores de azúcar a nivel mundial, nuestra industria azucarera se encuentra en jaque, debido a la sobreproducción del edulcorante, la sustitución del mismo por los JMAF originarios de los EUA así como por el proteccionismo que prevalece en ese país que no permite la entrada de los excedentes de azúcar mexicana.

Novena

El azúcar es un producto que se consume prácticamente en todo el mundo. En principio los países en desarrollo se situaron como grandes productores y exportadores de azúcar, posteriormente algunos países desarrollados empezaron a darle impulso a sus

industrias hasta alcanzar la autosuficiencia y reducir notablemente el requerimiento de importaciones; por lo que a partir de entonces se ha tenido que recurrir constantemente a las negociaciones internacionales para conducir el tráfico de azúcar.

Décima

Durante la década de los setenta cobró impulso el desarrollo de edulcorantes sustitutos del azúcar, básicamente por dos factores: la presencia de altos precios en la azúcar y por campañas que promovían un menor consumo calórico. Así aparecen en el mercado internacional, edulcorantes como los jarabes de maíz de alta fructosa, entre otros, que han venido a desplazar al mercado tradicionalmente azucarero.

Décima primera

La alta fructosa, en esencia, es un azúcar que se encuentra presente en zumos de frutas dulces y además, en el maíz amarillo. La fructosa se ha convertido en el principal competidor del azúcar a nivel mundial, y se ha expandido extraordinariamente durante los últimos 25 años en cuanto a producción y consumo se refiere, ya que cuenta con un plus en sus propiedades edulcorantes y también porque su costo de producción es sustancialmente menor al del azúcar.

Décima segunda

EUA es el país dominante en la producción mundial de JMAF. En Norteamérica existen doce compañías que producen jarabes de maíz de alta fructosa, EUA comprende la mayor parte de la capacidad instalada. Las cuatro empresas más grandes de Norteamérica son ADM Corn Processing, Cargill, A.E. Stanley y CPC (en EUA y Canadá). En México las dos compañías que están produciendo JMAF están ligadas a estas empresas: ARANCIA acciones de CPC International Co. y ALMEX que tiene inversión extranjera de ADM Corn Processing.

Décima tercera

El maíz que se utiliza en el proceso de producción de JMAF es casi en su totalidad, estadounidense, ya que el maíz mexicano carece de las especificaciones para poder ser empleado en fructosa. EUA es el principal productor a nivel mundial de maíz y mantiene constantes aportaciones en forma de subsidios para este cereal (lo que incide en el precio de la alta fructosa), y el hecho de ser éste el insumo para la producción de JMAF, también se refleja en la crisis de la industria azucarera mexicana.

Décima cuarta

El maíz es el alimento principal de la dieta en la población mexicana, infortunadamente nuestro país ha perdido la autosuficiencia en su abasto. En contraparte EUA es el principal productor a nivel mundial de este producto y es por ese conducto que se cubren los requerimientos en México. Lo anterior, es consecuencia de la abismal distancia que existe entre estos países, respecto a infraestructura, tecnología, sistemas de comercialización y apoyos al agro. Bajo estas consideraciones es justo preguntarnos porqué se libero el mercado del maíz en el TLCAN.

Décima quinta

EUA, Canadá y México han diseñado una serie de estrategias que han definido sus políticas comerciales a nivel internacional, con la intención de apoyar o proteger a sus diferentes sectores productivos y en particular al agrícola.

A partir de la celebración de acuerdos comerciales y la adhesión a organismos supranacionales como la OMC, es que estos instrumentos han tenido que reglamentarse con la finalidad de no competir de manera desleal en materia comercial en el plano internacional. A pesar de ello EUA ha mantenido invariablemente los apoyos al sector agrícola y específicamente a ciertos cultivos como el maíz.

Décima sexta

La industria azucarera nacional se ha visto seriamente afectada tras la firma del TLCAN, por la entrada de fructosa originaria de EUA. México estableció importantes cuotas compensatorias como medida de protección. A partir de entonces y hasta la fecha se ha generado una guerra entre los dos países por el comercio de edulcorantes, en donde las posiciones de ambas partes se han polarizado y se ha entrado en un círculo vicioso que no ha dado salida a un conflicto que lleva aproximadamente seis años de existencia.

Décima séptima

El TLCAN creó un espacio para la comercialización de los excedentes azucareros de México, sin embargo posteriormente EUA limitó el acceso del azúcar mexicana a su mercado, bajo el argumento de que nuestro país no cuenta con excedentes del endulzante porque está importando fructosa (según su interpretación de las cartas paralelas, en donde se incluye la fructosa en el cálculo de los excedentes).

Las consecuencias de la inmovilización de los excedentes azucareros son nefastas para el sector azucarero y en general para la economía del país, ya que un gran porcentaje de nuestra población se emplea en el campo.

Décima octava

Los elementos que dieron origen a la litis entre azúcar y fructosa son: los procesos de apertura comercial en materia de edulcorantes; la aparición en el mercado de los sustitutos del azúcar (fructosa); el otorgamiento de subsidios al maíz estadounidense lo que se refleja directamente en el precio de la fructosa (al ser dicho cereal la materia prima fundamental para sus procesos de producción); la existencia de excedentes en la industria azucarera mexicana y su inmovilidad derivada de las restricciones cuantitativas impuestas por EUA en el marco del TLCAN –con base en las cartas paralelas–; el establecimiento de cuotas compensatorias por parte de México a la

fructosa y posteriormente la aplicación de un impuesto especial del 20% a las importaciones y enajenaciones del producto. Fueron los elementos generadores de este conflicto.

Décima novena

La expropiación de 27 de los 61 ingenios que operan a lo largo del país, demostró ser una medida desafortunada ya que el Ejecutivo Federal no rindió los informes que justificarán dicha acción, no tomó en cuenta las acciones que habían adoptado algunos de los consorcios afectados con la intención de aminorar sus pasivos, además de no considerar el costo social que implica el mantenimiento y la operación de dichos ingenios. Finalmente y como era de esperarse la mayoría de los grupos azucareros que se vieron afectados han ido obteniendo amparos en contra de la expropiación de sus ingenios.

Vigésima

El Estado mexicano con el objeto de lograr el desarrollo y avance constante de las diferentes actividades productivas que son relevantes para la economía nacional, debe privilegiar políticas de fomento industrial, sin soslayar la supervisión y el apoyo que el mismo debe ser capaz de otorgar. Dentro de dichas políticas de fomento industrial ocupa un lugar fundamental, la actividad fiscalizadora del Estado.

Vigésima primera

La aplicación de un impuesto a las importaciones y enajenaciones de alta fructosa en nuestro país (contenido en la Ley del IEPS), destinada preferentemente a la producción de bebidas refrescantes; generó un gran debate tanto al interior del país como en los EUA, ya que esta medida se constituyó en una nueva cortapisa para la obtención de una salida negociada al conflicto comercial que mantiene México con EUÁ por el comercio de edulcorantes. A pesar de ello, para la industria azucarera mexicana, esta medida resultó un paliativo para amortiguar su delicada situación por lo que fue bien

acogida en el medio azucarero, en contraste, la misma suscitó un gran descontento entre los productores y comercializadores de alta fructosa estadounidense.

Vigésima segunda

La ulterior suspensión de la polémica exacción fiscal sobre fructosa destinada a la producción de bebidas refrescantes, se dio en medio de un clima áspero al interior del país, ya que por una parte el Ejecutivo Federal, sin contar con las facultades legales para ello, dio marcha atrás a un impuesto que ya había sido discutido y aprobado por el Legislativo y, por otro lado, la suspensión buscaba reactivar las negociaciones con EUA sobre el comercio de azúcar-fructosa, que se habían visto trastocadas con el arribo del IEPS -que en esencia es contrario al espíritu librecambista emanado del TLCAN-.

Vigésima tercera

La suspensión del impuesto a la fructosa lejos de lograr consensos entre la clase política mexicana, desató un nuevo debate, que posteriormente dio lugar a la interposición de una controversia constitucional ante la SCJN, ya que el Ejecutivo Federal carecía de las facultades dictar dicha medida, además de no motivar correctamente el decreto por el que se determinaba la suspensión; situación que se puede advertir claramente tanto en la sentencia como en la jurisprudencia que sobre dicho medio de control constitucional pronunció el máximo tribunal del país.

Vigésima cuarta

Una vez que se interpuso la controversia constitucional, solo era cuestión de tiempo para que la SCJN se pronunciara sobre la inconstitucionalidad de la suspensión al IEPS en bebidas refrescantes elaboradas con fructosa.

Una vez resuelto el recurso legal, se ordenó el reestablecimiento del gravamen al edulcorante, que en adelante puede y debe servir como arma de negociación internacional en la materia azúcar-fructosa.

Vigésima quinta

Dentro de las relaciones económicas y comerciales que se generan en la comunidad internacional, juega un papel preponderante el nivel de desarrollo económico y la fortaleza de las economías nacionales, ya que estas determinan en dimensión mayoritaria las políticas que al respecto mantendrán los países que se aventuren en el establecimiento de acuerdos comerciales de carácter internacional, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Vigésima sexta

La Ley sobre celebración de Tratados publicada en 1992, establece un instrumento por el que se incorporan al sistema jurídico mexicano disposiciones de derecho internacional, los *acuerdos interinstitucionales*, el ejemplo más evidente son las cartas paralelas suscritas en 1993, además de los Tratados. Con esta ley, los acuerdos adquieren el rango de un tratado internacional, lo cual resulta absurdo porque incorpora al sistema jurídico nacional disposiciones internacionales negociadas por un funcionario sin la aprobación del Senado. Por lo que es necesaria la revisión de esta ley y su eventual modificación.

Vigésima séptima

El comercio agropecuario a nivel mundial sin duda seguirá expandiéndose durante los próximos años, sin embargo, atendiendo a las condiciones históricas y actuales, los países en desarrollo en su mayoría no participarán de los beneficios que implica una mayor liberalización comercial, siendo los países desarrollados hacia donde se verán proyectados tales beneficios.

PROPUESTAS

Primera

Abrir el proceso jurídico de renegociación del Capítulo Agropecuario del TLCAN, en especial el azucarero, para excluir el edulcorante del mismo, fundamentando y motivando tal decisión en el interés nacional de proteger a millones de mexicanos que dependen de la producción y comercio de dicho producto y la imposibilidad en el corto plazo de incorporarlos a otras ramas productivas. Se trata de una decisión de Política Social que por una parte no comulga con los fines puros del Libre Comercio, y por tanto que no puede estar sujeto a la aplicación de la *Teoría de las Ventajas Comparativas*, sino que atiende a mantener una de las pocas fuentes de empleo que aún subsisten y por la otra, a evitar inconformidad social que trascienda no solo en la inestabilidad política del país sino inclusive del propio EUA quien se vería inundado de más migrantes indocumentados, con la consecuente repercusión en sus propias estructuras socioeconómicas.

Segunda

Para ayudar a los grupos afectados se propone tomar medidas de índole jurídica, muy específicas como: reconvenir a Estados Unidos de América, para que en cumplimiento con el TLCAN, elimine los subsidios directos e indirectos a las exportaciones de fructosa, replanteando ante los instrumentos de solución de controversias previstos en dicho Tratado, una nueva controversia derivada del comercio desleal que realizan nuestros socios comerciales al subsidiar la principal fuente de fructosa que es el maíz, y entre tanto aplicar medidas compensatorias o en su defecto sanciones en reciprocidad, o inclusive diseñar medidas neo-proteccionistas (por ejemplo normas oficiales mexicanas con requisitos de calidad muy estrictos) que dificulten el acceso al mercado mexicano.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Tercera

Proponemos que México realice una importante campaña de cabildeo político en EUA y simultáneamente de tipo legal, para que simplifiquen el acceso a sus mercados y reduzcan las restricciones que aplican al azúcar mexicana, así como la creación de redes de seguridad y programas de distribución social y gratuita de alimentos para desempleados o clases sociales bajas y pobres, a imagen y semejanza de los Bancos de Alimentos del propio EUA o de la Unión Europea y por supuesto no descartar el seguro al desempleo derivado del eventual cierre y agotamiento del sector azucarero.

Cuarta

Proponemos que México invierta mayores recursos para mejorar la productividad azucarera y por tanto su competitividad. Se deben aumentar los créditos para las zonas rurales, la infraestructura rural, (regadíos, transporte, almacenamiento y comercialización), la investigación, la educación, la capacitación y el establecimiento de controles y normas de calidad, combatir seriamente el contrabando de alimentos y respetar las cuotas y cupos de importación.

Quinta

Para lograr la reducción de la pobreza en el campo, es esencial un crecimiento más rápido de los ingresos y una reducción de las desigualdades, para lo cual el sector agropecuario desempeña un papel muy importante. Sus ingresos se podrían reforzar con medidas como asegurar el acceso equitativo a la tierra, agua y otros insumos, así como a los servicios educativos y sanitarios.

El crecimiento de los ingresos de los agricultores genera un aumento de la demanda de productos y servicios básicos no procedentes de la agricultura en las zonas rurales.

Sexta

Proponemos que el gobierno de México conjuntamente con el productor emprenda una campaña intensiva que reivindique el consumo del azúcar, en especial de la mascabada (cruda) y morena, por ser productos con menor grado de refinación y por tanto más sanos que la refinada, de modo que se vuelva más competitiva en relación con la fructosa. Se trata de que las ventajas sanitarias y nutricionales se equiparen y que los hábitos del consumidor se modifiquen demandando el producto nacional por encima del edulcorante extranjero, a precios equivalentes o menores. Es aquí donde la Procuraduría del Consumidor debe tener un papel preponderante.

Séptima

Propongo se diversifique el uso de la caña de azúcar y el azúcar misma. Y una de las ventajas que tendría nuestra industria cañera, frente a la maicera de EUA, sería la conversión del bagazo o fibra en productos para la industria química y textil, cuyo precio es mucho mayor que el del azúcar. Ahora, la mayoría del bagazo se quema en las calderas. Sin embargo, la tecnología química mundial de las fibras ofrece procesos para transformarlas en celulosa, resinas, que se usan en la industria química para producir fibras textiles, pegamentos y plásticos.

Para el futuro de México es vital desarrollar progresivamente la sustitución de la petroquímica por la sucroquímica. Las tendencias de largo plazo la favorecen porque el petróleo es perecedero y la caña es un recurso renovable.

Octava

También se propone la formación de una reserva de azúcar con el objeto de que no se desplomen aún más los precios del edulcorante. Esta medida se aplicaría hasta que las condiciones del mercado sean las más convenientes para realizar su venta.

Novena

De igual forma la reconversión de cultivos y la disminución de la producción se imponen como medidas ineludibles, sin embargo en el primer caso, no deja de presentar sus inconvenientes ya que existe una larga tradición y un gran arraigo cultural que dificultara el proceso de reconversión, no sólo por lo que respecta al azúcar, sino en general a cualquier actividad productiva que se ha desempeñado durante muchos años. La reducción de la producción permite que no haya demasiados excedentes, porque no tendría caso mantener los actuales niveles de producción si no va a ser posible comercializarlos.

Décima

Una acción importante de carácter jurídico pero de trascendencia económica es la consolidación del sector (reducción del número de ingenios a través de fusiones y liquidaciones), para disminuir la cantidad de azúcar que se produce en el país y hacerlo de manera más eficiente y barata. En los nuevos grupos, pudiera estimularse la participación extranjera que abarate los costos de financiamiento del sector.

La fusión jurídica deberá contemplar las disposiciones expresas de la Ley Federal de Competencia Económica en materia de Concentraciones Económicas, de tal suerte que no se creen monopolios y por el contrario se estimulen las ventajas competitivas de las alianzas estratégicas.

Décima primera

Proponemos adaptar el Decreto Cañero a la nueva realidad del sector de modo que se reestructuren los contratos entre agentes que enfrentan diferentes condiciones, la obligación de otorgar crédito a los cañeros y la inflexibilidad en el porcentaje del precio que debe transferirse a los cañeros, todo con independencia de las condiciones en que se encuentre el mercado. Esta empresa debe hacerse con esquemas innovadores que

permitan cubrir los pasivos del sector a tasas y plazos que faciliten el pago de los compromisos del sector y maximicen la recuperación de los créditos a favor del Gobierno.

Décima segunda

Propongo se reestructure el Contrato Ley de modo que se eliminen las trabas para ajustar la planta laboral, la obligación de contratar de personal adicional cuando no sea necesario y la obligación de proveer prestaciones sociales muy por encima del promedio que se otorgan a trabajadores de otros sectores productivos

Sabedores de la prohibición constitucional de reducir las prestaciones laborales, y de afectar los derechos adquiridos, proponemos que tales medidas sean temporales en tanto se recupera el sector incorporando inclusive, cláusulas que hagan retroactivo el pago de aquellas que estuvieron suspendidas.

Décima tercera

En cualquier industria la principal medida de fomento es sin duda el financiamiento blando. (a largo plazo y con interés bajo) Sin embargo una decisión que estimamos lamentable fue la liquidación de FINA por parte de la administración pasada y peor aún el desmantelamiento en este sexenio de BANRURAL. Hasta la fecha no se ha creado ninguna institución, que supla las funciones de FINA, por lo que proponemos la constitución jurídica de un fideicomiso público o banca de desarrollo con la finalidad de facilitar el acceso al financiamiento para hacer frente a las necesidades de capital de trabajo de los ingenios y del campo.

Décima cuarta

Consideramos un fraude a la Constitución la existencia de las Cartas Paralelas y por supuesto de inconstitucional la reforma a la Ley sobre la Celebración de Tratados.

En efecto se viola el artículo 76 constitucional que claramente señala:

Art. 76 CPEUM. Son Facultades exclusivas del Senado:

fracción I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además *aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la unión;...*

Como se desprende de lo anterior, a través de la reforma a la Ley y con la suscripción de las Cartas Paralelas se generan derechos y obligaciones para el Estado Mexicano a nivel Internacional sin el consentimiento del Senado de la República, violentando el principio republicano de la División de Poderes.

Por lo anterior y por tratarse de una Ley Heteroaplicativa al igual que los Acuerdos, el gobernado (en este caso el ingenio, el productor, u otro directamente afectado por sus disposiciones u efectos) por lo que proponemos que aquellos gobernados que se coloquen en el supuesto demanden el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión derivada de su inconstitucionalidad y echar abajo aquellos actos cuyas consecuencias de derecho y de hecho han propiciado otras de índole social y económico que les son adversas y desventajosas.

Décima quinta

Los resultados adversos de los paneles arbitrales y de la OMC a México en materia del edulcorante, demuestran la necesidad de formar panelistas y árbitros mejor preparados en comercio exterior y en especial en solución de controversias, por supuesto que hablen perfecto inglés y conozcan la terminología técnica-jurídica, cuidando en todo momento su nacionalismo y patriotismo, además cuenten con el apoyo institucional para acceder a toda la información y apoyos que sean necesarios.

Por lo que proponemos la creación de un instituto especializado en formación de árbitros, y panelistas, dependiente de instituciones como la SECOFI, UNAM, SRE, PGR, Bancomext, Centro de Comercio Exterior, y donde tengan voz y voto las cámaras empresariales, los sindicatos y el sector campesino.

Asimismo proponemos que se aplique el artículo 37, inciso C, fracción V, de la Constitución Política, a todos aquellos panelistas, árbitros y funcionarios mexicanos que voten resoluciones contra de México, así como de aquellos abogados, contadores, y demás profesionistas mexicanos o ciudadanos mexicanos que defiendan a intereses extranjeros en dichas controversias internacionales en contra de nuestro país, en sus términos que literalmente dispone:

Art.. 37 CPEUM, inciso C, fracción V.- La ciudadanía mexicana se pierde por ayudar en contra de la nación a un extranjero o a un gobierno extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional.

Décima sexta

Con la controversia constitucional 32/2002, quedo claro que el H. Congreso de la Unión sí está facultado para reformar la ley del IEPS y que el decreto presidencial a través del cual se dictaminó la suspensión del impuesto del 20% a las importaciones de fructosa, era inconstitucional. Ahora toca al Ejecutivo cobrar dicho impuesto.

Por lo anterior y considerando que se ven afectadas más de dos millones de personas con el comercio desleal de la fructosa, y por tanto tratarse de una cuestión de interés nacional, proponemos requerir al Ejecutivo Federal el cobro inmediato y retroactivo de dicho impuesto así como el hacer efectivas las garantías que se hubieren constituido ex profeso y, en su defecto, enderezar la *responsabilidad política, administrativa y penal* en contra del Ejecutivo que corresponda tanto por la expedición arbitraria del decreto como por la actitud negligente en el cobro del impuesto.

Décima séptima

Se propone la concurrencia ante un organismo supranacional como la OMC para la integración de un grupo especial, preferentemente a un panel binacional entre México y EUA en el marco del TLCAN, ya que históricamente este medio de solución de controversias no ha sido generoso con nuestro país.

*Durante la integración del grupo especial se debe plantear que EUA ha incurrido en prácticas desleales de comercio internacional por comercializar **alta fructosa producida con maíz subvencionado**, lo que incide directa y negativamente en la industria azucarera mexicana, sobretodo porque siempre y de manera deliberada los precios de la alta fructosa se han mantenido artificialmente por debajo del precio del azúcar. Hecho que posteriormente originó la aplicación de cuotas compensatorias por parte de México.*

SINOPSIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2002.¹

Por oficio presentado el doce de abril de dos mil dos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Beatriz Elena Paredes Rangel, quien se ostentó como presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, promovió controversia constitucional en representación de dicha Cámara, en la que demandó la invalidez de la norma general que más adelante se menciona, emitida por las autoridades que a continuación se señalan:

Entidad, poder y órgano demandado: Titular del Poder Ejecutivo Federal. Acto reclamado cuya invalidez se demanda y medio oficial en que fue publicado: El Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona, emitido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y rubricado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día cinco de marzo de dos mil dos, específicamente en lo relativo a su artículo primero y, como consecuencia de ello, la de los artículos primero y segundo transitorios.

En la demanda se señalaron como antecedentes, esencialmente, los siguientes:

1. Que el primero de enero de dos mil dos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se emite la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil dos, que en su artículo octavo transitorio contiene el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, así como las reformas y adiciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los cuales fueron discutidos y aprobados por el Congreso de la Unión en cada una de sus Cámaras.
2. Que el cinco de marzo de dos mil dos, el titular del Poder Ejecutivo Federal, con el refrendo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, expidió el Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona.
3. Que el dos de abril del citado año, el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Punto de Acuerdo Único, en el que se ordenó a la Presidencia de la Mesa Directiva promover la presente controversia constitucional contra el referido acto cuya invalidez se demanda, en lo relativo a su artículo primero.

Los conceptos de invalidez que adujo la parte actora, en síntesis, fueron los siguientes:

1. Que la parte demandada expidió y publicó el acto impugnado partiendo del supuesto de que estaba facultada para ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, esto deriva de una interpretación incorrecta y aislada de dicho precepto, por lo que ejerció facultades que constitucional y legalmente no le correspondían,

¹ ARCHIVO DE LA SCJN, *Controversia constitucional con número de expediente: 32/2002.*



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

invadiendo la esfera de competencia constitucional establecida a favor del Congreso de la Unión, en violación a lo dispuesto en los artículos 14, 16, 28, párrafo primero, 31, fracción IV, 49, 72, inciso f), 73, fracción VII, 74, fracción IV y 89, fracción I, de la Constitución Federal.

2. Que la potestad de establecer una exención de impuestos es exclusiva del Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto en los artículos 28, párrafo primero, 31, fracción IV, 49, 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; en tanto que, en ejercicio de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las normas, al Ejecutivo Federal se le reservó la posibilidad de no ejercer su facultad recaudatoria en forma temporal en los casos y bajo las condiciones exclusivamente autorizados en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando se haga mediante una resolución de carácter general que señale las contribuciones a que se refiere, el monto o proporción de los beneficios y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiarios; sin que sea obstáculo para llegar a la anterior conclusión, el hecho de que dicho precepto secundario haga uso de la palabra "eximir", dado que esa acepción se utilizó en su sentido amplio, como una posibilidad de liberar de obligaciones al contribuyente con el solo hecho de que la autoridad ejecutiva omitiera ejercer su facultad recaudatoria, mas no se traduce en la facultad para otorgar la exención del pago de impuestos, en virtud de que dicha potestad es exclusiva del Congreso de la Unión.

Que, por tanto, el que la autoridad ejecutiva con base en dicho precepto secundario otorgue una exención de impuestos, contradice el sistema jurídico mexicano y es contrario al primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal.

3. Que por disposición específica contenida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Federal, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, de lo que resulta evidente la invasión de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, por parte de la demandada, al expedir el decreto impugnado; toda vez que para derogar la disposición del Poder Legislativo Federal se requiere de un acto cuya naturaleza sea formal y materialmente legislativo, facultad que no le está autorizada al demandado.

4. Que de acuerdo con la Constitución Federal está prohibida la exención de impuestos; sólo se autoriza la compensación de los mismos entre los entes públicos de la Federación, Estados y Municipios; que el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 39, sólo faculta al Poder Ejecutivo Federal para omitir el ejercicio de sus facultades recaudatorias por medio de resoluciones de carácter general, en los casos autorizados en las fracciones I y II del citado precepto y plenamente justificados, siempre y cuando se haga en forma temporal, regional o personal. Suponer lo contrario implicaría el ejercicio de una facultad derogatoria y materialmente legislativa que contradice el espíritu del artículo 49 de la Constitución Federal, que establece el sistema democrático de división de poderes y, en su segundo párrafo niega la posibilidad de que un solo individuo ejerza facultades legislativas, salvo el caso de facultades extraordinarias al presidente de la República, que de ninguna manera es aplicable al presente caso.

5. Que la parte demandada fundó el acto impugnado en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal; sin embargo, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal no implica que la autoridad emisora expida disposiciones generales que rebasen las normas que reglamentan, modificando de tal suerte las hipótesis y supuestos legales establecidos por el legislador, por el contrario, deben complementar y establecer los mecanismos de aplicabilidad

de la ley, a fin de que se asegure, en la esfera administrativa, el debido cumplimiento y exacta observancia de la norma.

6. Que el Ejecutivo Federal se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, en agravio de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, por virtud de que no obstante que el Poder Legislativo Federal estableció un gravamen a los productos que utilicen otros edulcorantes distintos al azúcar de caña, por medio de una norma general el presidente de los Estados Unidos Mexicanos eximió a los contribuyentes de su pago, lo que en términos materiales y formales implica un acto derogatorio de la norma, que es facultad legislativa exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 72, inciso f), 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

7. Que el límite a la potestad reglamentaria tiene una razón de ser técnica e históricamente justificada, derivada del hecho de evitar que dos o más Poderes de la Unión Federal se concentren en una sola persona, como lo sostiene el artículo 49 de la Constitución Federal, supuestos cuyas excepciones únicamente se encuentran en la propia Constitución y no en una disposición de carácter secundario. Por tanto, es claro que tampoco nos encontramos en el caso del ejercicio de una facultad extraordinaria materialmente legislativa, en donde el Ejecutivo Federal pueda realizar directamente la potestad para crear leyes, reconocida, entre otros preceptos, en el artículo 131 de la Constitución Federal.

8. Que no es obstáculo el hecho de que el presidente de la República se haya fundado, además de en el artículo 89, fracción I, constitucional, en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que le faculta para emitir resoluciones de carácter general, por virtud de que, por la naturaleza de éstas, debe entenderse que dicha potestad constituye parte de su facultad reglamentaria. Es decir, la parte demandada ejerce dicha atribución por medio de diversos instrumentos jurídicos, como son los reglamentos, decretos, estatutos, las resoluciones de carácter general, entre otros; por lo que estas últimas (autorizadas en el citado artículo 39 del código tributario) constituyen parte del ejercicio reglamentario de la parte demandada y, por tanto, se afectan las mismas características y limitaciones.

9. Que es claro que el Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de su facultad reglamentaria para emitir normas de carácter general, estaba constitucional y legalmente imposibilitado para alterar o modificar el sentido, alcances, limitaciones, base, tasa, sujeto, objeto, cuota, tarifa o gravamen de las contribuciones autorizadas por el Congreso de la Unión, pues ello implica un ejercicio excesivo de sus potestades, en invasión de las facultades legislativas tributarias de la Cámara de Diputados del Congreso General.

10. Que el ejercicio indebido de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal no sólo provoca el incumplimiento del artículo octavo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sino que también afecta gravemente los fines de la Ley de Ingresos de la Federación en general y el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, por virtud de que siendo facultad exclusiva de los órganos legislativos la aprobación de las contribuciones que se habrán de recaudar y la distribución de esos recursos federales en beneficio de toda la sociedad, el presidente de la República, con la exención de impuestos que se impugna, altera el importe de los ingresos y el presupuesto de los egresos en perjuicio de la propia hacienda federal, lo que constituye una auténtica invasión a su esfera de competencia.

11. Que el acto impugnado viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que para que un acto de autoridad surta sus efectos legales debe satisfacer sus formalidades esenciales, entendiéndose como tales aquellos requisitos de forma, fondo, temporalidad y de competencia y, en el caso, como se desprende del primer párrafo del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, el Ejecutivo Federal podrá ejercer las facultades comprendidas en dicho precepto por medio de "resoluciones de carácter general"; sin embargo, como se desprende del propio acto impugnado, en ninguna de sus partes se menciona de qué clase de acto administrativo se trata, solamente se concreta a denominar su documento como "decreto", sin precisar la naturaleza del mismo.

Que esto es así, ya que el Ejecutivo Federal por medio de un decreto emite un mandato unilateral en ejercicio de sus atribuciones y dicho acto puede contener todo tipo de mandamientos: una ley, un reglamento, un estatuto o una resolución de carácter general; sin embargo, la falta de precisión de qué tipo de acto administrativo contiene el decreto, constituye un vicio que afecta su validez constitucional, en virtud de que ante su falta de precisión, se crea un estado de incertidumbre sobre el tipo de acto de autoridad que se está publicando.

12. Que a las resoluciones de carácter general les precede un procedimiento administrativo de oficio en el que, por su naturaleza, se integra de estudios técnicos y diversos medios de prueba que demuestren la certeza histórica de las causas que lo justifican, tales como que se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias, en términos del citado artículo 39 del Código Fiscal, lo cual no se cumplió por parte de la autoridad emisora del acto impugnado.

13. Que por consiguiente, son dos los vicios del acto emitido por el presidente de la República, el primero, que omitió instruir el procedimiento administrativo de oficio que debió preceder a la resolución de carácter general correspondiente y, en segundo lugar, ni siquiera emitió una resolución de carácter general, sino sólo un "decreto", lo que da completa incertidumbre jurídica a su acto administrativo.

14. Que el acto cuya invalidez se demanda carece de la debida motivación, ya que al condicionar el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación la emisión por parte del Ejecutivo Federal de una resolución de carácter general que autorice el no ejercicio de la facultad recaudatoria, a la actualización de ciertas circunstancias excepcionales previstas en dicho precepto, es claro que debió motivar el acto administrativo en las circunstancias particulares y pruebas suficientes que demostraran indubitablemente que se actualizaban las hipótesis descritas en la norma secundaria; por lo que si bien el acto impugnado dice motivarse en circunstancias de hecho como son el trato desfavorable en diversas ramas de la industria del país, entre otros, ello no está debida y suficientemente probado ni motivado, ya que para ello resultaba indispensable contar con razones social y económicamente justificadas en beneficio de la población en general, siendo insuficientes las solas afirmaciones del Ejecutivo Federal para demostrarlas.

15. Que precisamente por la necesidad de estar plena y suficientemente demostradas las causas por las cuales se autoriza el no ejercicio de las facultades recaudatorias, se requiere una resolución de carácter general que necesariamente es la conclusión de un procedimiento administrativo previamente instruido en el que con base en los medios de convicción idóneos,

se acrediten los extremos exigidos en el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora estima violados son: 14, 16, 28, párrafo primero, 31, fracción IV, 49, 72, inciso f), 73, fracción VII, 74, fracción IV y 89, fracción I.

Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil dos, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar, bajo el número 32/2002, el expediente relativo a la presente controversia constitucional, la cual por razón de turno correspondió conocer al Ministro José Vicente Aguinaco Alemán como instructor del procedimiento.

Por auto de dieciséis de abril de dos mil dos el Ministro instructor tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional; como autoridades demandadas al presidente de la República y al secretario de Hacienda y Crédito Público, a quienes ordenó emplazar para que formularan su respectiva contestación; como tercero interesado a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y ordenó dar vista a éste y al procurador general de la República para que manifestaran lo que a su derecho correspondiera.

El secretario de Hacienda y Crédito Público, al formular contestación, por sí y en representación del presidente de la República, señaló en síntesis lo siguiente:

1. Que procede sobreseer la presente controversia constitucional, por los siguientes motivos:

A) Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en términos del artículo 1o. de la propia ley reglamentaria, toda vez que la parte actora carece de legitimación para promover la controversia constitucional, con apoyo en los siguientes argumentos:

1) Que dicho numeral del código civil procesal señala que sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario y, en el caso, la actora cuestiona la facultad del Ejecutivo Federal para exentar de impuestos, que se contiene expresamente en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, aprobado por el Congreso de la Unión y, de ahí, automáticamente impugna el contenido del precepto tributario en cita, por lo que es claro que pretende que se juzgue sobre un acto propio que, además, ha sido consentido.

2) Que el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, expidió el decreto impugnado, por el que eximió del pago en forma total a los contribuyentes de diversos impuestos y se ampliaron estímulos fiscales; sin embargo, la Cámara de Diputados impugna únicamente su artículo primero y, como consecuencia, los numerales primero y segundo transitorios, lo que implica el consentimiento de la facultad del Ejecutivo para eximir del pago de impuestos por parte de la actora, al reconocer implícitamente la validez de la exención de los diversos impuestos a los que se refieren los artículos segundo al quinto del propio decreto impugnado; por lo que ese consentimiento de la facultad del Ejecutivo Federal para exentar del pago de impuestos en determinadas materias, implica el del propio decreto combatido e inhabilita a la actora para ejercer la acción intentada por falta de legitimación.

B) Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, ambos de la ley reglamentaria en cita, ya que la presente controversia constitucional se promovió contra un decreto expedido por el presidente de la República, con fundamento en una atribución que el propio Congreso de la Unión le otorgó en el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, la que ha sido ejercida en múltiples ocasiones por el Ejecutivo Federal al emitir diversos decretos mediante los cuales se exenta del pago de impuestos, inclusive durante el periodo en que ha estado en funciones la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión; por lo que si la norma que dio origen a la presente controversia es la aplicación, por parte del Ejecutivo Federal, del artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, el decreto impugnado no constituye el primer acto de aplicación de la norma.

Que por consecuencia, si la parte actora no promovió la controversia constitucional en contra del primer acto mediante el cual el Ejecutivo Federal exentó del pago de impuestos, resulta extemporánea la demanda relativa contra un acto posterior de ejercicio de esas facultades, actualizándose la figura jurídica del acto consentido.

C) Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, por virtud de que la Cámara de Diputados controvierte el decreto impugnado, con base en la supuesta falta de facultades del Ejecutivo Federal para establecer una exención de impuestos, por ser una potestad asignada en favor del Congreso de la Unión, y el argumento central del órgano legislativo actor consiste en cuestionar la facultad concedida al presidente de la República en el artículo 39 del código tributario; por lo que, para invalidar dicha facultad legal existe un procedimiento establecido en la sección II del capítulo II del título tercero de la Constitución Federal y que, en todo caso, podía utilizar la Cámara de Diputados en lugar de acudir en forma directa a la vía de la controversia constitucional y, por ende, es evidente que la parte actora no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, que se circunscribe a la validez de la facultad del Ejecutivo Federal para exentar de impuestos.

D) Que resulta improcedente la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 41, fracción IV y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el órgano legislativo actor pretende que la Suprema Corte de Justicia emita una sentencia en la que se declare la invalidez de un acto que tiene el carácter de consumado, lo que es improcedente, dado que los artículos 41, fracción IV y 45 en cita, disponen que los efectos de las sentencias no podrán ser retroactivos, salvo en la materia penal, por lo que en el caso la sentencia que llegara a dictarse no podría tener efectos retroactivos y, por tanto, el decreto impugnado quedaría intacto, ya que se trata de una facultad otorgada en la legislación fiscal y no tiene relación alguna con disposiciones de carácter penal.

E) Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, constitucional, ya que de este último numeral se desprende que el objeto de la controversia constitucional es preservar los límites competenciales que la Constitución establece entre los entes federativos, por lo que si la controversia se limita a cuestionar parcialmente la facultad que ejerció el Ejecutivo Federal para eximir del pago de algunos impuestos contenida en una ley, deviene improcedente, puesto que la parte actora no acredita en forma fehaciente la invasión a su esfera de competencias y menos aún, cuando el titular del Ejecutivo Federal ejerció una facultad que el propio Congreso de la Unión le confirió al aprobar el Código Fiscal de la Federación.

F) Que se surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 1, ambos de la ley reglamentaria de la materia, debido a que la controversia constitucional tiene por objeto constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos en la Constitución a lo que ésta dispone, sin que se puedan hacer valer cuestiones de legalidad, como lo pretende la actora; que además, el Congreso de la Unión expidió el Código Fiscal de la Federación, el que en su artículo 39 otorgó facultades al Ejecutivo Federal para eximir del pago de impuestos, por lo que es inconcebible que al ejercer esa facultad el presidente de la República pudiera invadir la esfera competencial del legislador y, por tanto, al no demostrarse la intromisión del Ejecutivo Federal en el ámbito de competencia de la parte actora, se debe sobreseer en el juicio dada la imposibilidad que tiene la Suprema Corte para conocer de cuestiones de legalidad, vía controversia constitucional.

G) Que es improcedente el presente juicio en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el 22, fracción VII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, en razón de que del escrito de demanda se advierte que la promovente cuestiona en esencia el uso de la facultad que el Ejecutivo Federal tiene para eximir de impuestos y, de ahí, que impugna el contenido del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, no formula conceptos de invalidez que permitan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciarse sobre la constitucionalidad del referido precepto, sino solamente expresa argumentos tendientes a demostrar la supuesta falta de fundamento del decreto publicado el cinco de marzo de dos mil dos; por lo que se está en presencia de conceptos insuficientes para que se declare la invalidez de la facultad del Ejecutivo Federal.

2. Respecto de los conceptos de invalidez:

A) Que es infundado el primer concepto de invalidez, toda vez que la actora parte de premisas falsas, ya que el presidente de la República sí está facultado para eximir del pago de impuestos con apoyo en el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación; que el Ejecutivo Federal no invadió la esfera de competencia reservada por la Constitución a favor del Congreso de la Unión, ya que este órgano legislativo decidió de manera soberana consignar la facultad que habilita al presidente de la República para expedir resoluciones de carácter general a fin de condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, en los términos establecidos en el propio precepto; que los artículos constitucionales que la Cámara de Diputados actora señala como infringidos son los que sirvieron de fundamento al propio Congreso de la Unión para emitir el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, autorizando al Poder Ejecutivo para eximir del pago de impuestos, por lo que es evidente que en todo caso existe un simple acto de aplicación de ese precepto legal.

Que de una interpretación armónica del citado precepto legal tributario, con el artículo 28 de la Constitución Federal, conduce a concluir que en el sistema jurídico mexicano se atribuye la facultad al Ejecutivo de la Unión para condonar o eximir del pago de contribuciones, ya que dicho artículo constitucional señala que quedan prohibidas las exenciones de impuestos "en los términos y condiciones que fijan las leyes", lo que se traduce en que la exención de impuestos se encuentra condicionada, en todo caso, por mandato del propio Constituyente, a los términos que se establezcan en la ley y, por ende, en la reforma constitucional efectuada en mil novecientos ochenta y tres se dio el sustento constitucional a los actos legislativos del Congreso de la Unión que condujeron a la creación de la disposición contenida en el artículo 39 del código tributario, aceptando que las exenciones de impuestos no tienen una prohibición absoluta.

Que en cuanto al señalamiento que hace la actora de que la facultad consignada en el artículo 39 del Código Fiscal es restringida, sólo para no ejercer la facultad recaudatoria en forma temporal en los casos y bajo las condiciones autorizadas en la ley, es inexacto, ya que para eximir del pago de contribuciones resulta necesario que la exención se realice a través de disposiciones generales, donde se respeten principios objetivos para determinar los sujetos beneficiados a fin de evitar privilegios a favor de personas o grupos sociales selectivos, por lo que el Poder Ejecutivo, en cumplimiento a dicho precepto legal secundario, ejecuta la voluntad del legislador a través de la técnica de la exención por ser el instrumento que da mayor certeza jurídica tanto a los gobernados, como a la propia administración, para evitar desvíos de poder y, además, las disposiciones o resoluciones generales a través de las cuales se establecen las exenciones por parte del Ejecutivo de la Unión, se hacen a través de un decreto, que es el instrumento adecuado para dar sustento al acto presidencial.

Que si bien el decreto presidencial impugnado se emitió con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, ello no implica que se esté ejerciendo la facultad reglamentaria, pues en los casos de las exenciones de impuestos, tan sólo se sigue la voluntad del legislador, actuando con oportunidad y eficiencia, para sustraer del pago del tributo a determinados sujetos, según los requerimientos económicos o sociales, o bien, atendiendo a situaciones imprevistas, en estricto apego al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.

B) Que el segundo concepto de invalidez resulta inoperante, toda vez que la actora señala los excesos en el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del titular del Ejecutivo Federal, a pesar de que esa facultad constitucional no se ejerció para emitir el acto impugnado, pues si bien se citó el artículo 89, fracción I, constitucional, se está refiriendo a la atribución que tiene para ejecutar las leyes que emita el Congreso de la Unión; que el propio decreto impugnado da pauta para concluir que, en estricto apego a los lineamientos del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación se eximió del pago de impuestos y se amplian estímulos, mas no desarrolla el contenido del precepto legal, ya que no se pretende reglamentarlo.

C) Que resulta infundado e inoperante el tercer concepto de invalidez, ya que si bien del artículo 39 del Código Fiscal se desprende que el ejercicio de las atribuciones conferidas debe ejercerlas el Ejecutivo Federal "mediante resoluciones de carácter general", esa expresión debe entenderse como la potestad de crear situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales por medio de la expedición de un acto administrativo, por lo que el hecho de que el decreto impugnado no mencione en su texto en forma literal y expresa que se denomina "resolución de carácter general", no afecta de modo alguno su validez, en la medida que son sus características y naturaleza del acto las que determinan en última instancia que sea o no una resolución de carácter general, con independencia de que formalmente se haya utilizado otro término para su expedición.

Que, por tanto, la omisión de expresar en dicho decreto que se trata de una resolución de carácter general no afecta su legalidad ni constitucionalidad, ni implica una omisión esencial del procedimiento, ni un estado de incertidumbre respecto a la naturaleza del acto de autoridad de que se trata, por lo que procede desestimar los argumentos de la actora en ese sentido.

D) Que respecto al argumento de que el Ejecutivo Federal para ejercer la facultad que le concede el artículo 39 del código tributario debe tramitar y desahogar un procedimiento administrativo de oficio y, una vez concluido, emitir el acto administrativo que contenga "las resoluciones de carácter general", carece de sustento legal, puesto que el citado artículo 39 no

condiciona el ejercicio de la atribución conferida al Ejecutivo al desahogo de diligencia administrativa alguna, por lo que deviene infundado.

E) Que también es infundado el cuarto concepto de invalidez, toda vez que el decreto impugnado sí está debidamente fundado y motivado, al consistir en un acto administrativo generador de situaciones jurídicas abstractas e impersonales, esto es, que contiene disposiciones de carácter general, así como porque se expidió con base en la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal y por disposición del artículo 39 del Código Fiscal, esto es, su actuación se ajustó exclusivamente a las facultades y atribuciones que el marco constitucional y legal otorga a su favor, sin que exista un exceso en tal ejercicio, con lo que se cumple el requisito de motivación que deben satisfacer los actos formal y materialmente legislativos, dado que la motivación se satisface siguiendo el procedimiento establecido para la emisión del acto y siempre a través del órgano facultado para ello.

F) Que el Ejecutivo Federal no estaba obligado a acreditar la actualización de las hipótesis normativas que establece el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, en el texto del propio decreto controvertido para que se considere que cumple con el requisito de motivación y si se considerara que debió hacerlo, éste se encuentra satisfecho, como se advierte de la simple lectura del considerando del decreto impugnado, en el que se señaló que la exención a los contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a que se refiere el artículo primero, fue para evitar un trato desfavorable, con respecto de aquellos que utilizan como edulcorante el azúcar de caña en los bienes que son materia de enajenación o importación que señala dicho dispositivo.

El procurador general de la República al emitir su opinión, adujo en síntesis, lo siguiente:

1. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Federal, toda vez que se plantea un conflicto entre el presidente de la República y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2. Que la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, acreditó dicha personalidad con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de quince de marzo de dos mil dos, en donde consta que fue electa para el cargo que ostenta y cuenta con la legitimación procesal para representar a la parte actora en la presente vía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Que la demanda de controversia constitucional se presentó en forma oportuna, el doce de abril de dos mil dos, ya que el decreto impugnado materialmente constituye una norma general, por lo que el cómputo del plazo legal de treinta días a partir de la fecha de su publicación, transcurrió del cinco de marzo al diecinueve de abril de dos mil dos.

4. Respecto de las causas de improcedencia que hizo valer la parte demandada:

a) Que no se surte la prevista en el artículo 19, fracción VIII de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que en materia de controversias constitucionales sólo se pueden hacer valer causas que están

expresamente previstas en la ley de la materia, por lo que el citado código federal no es aplicable al caso en particular, aun cuando sea de aplicación supletoria.

Que además la actora sí tiene interés jurídico para promover la presente vía, dada la simple expectativa de que el Ejecutivo Federal mediante la expedición del decreto impugnado invada la facultad del órgano legislativo actor, para conceder exenciones de impuestos.

b) Que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que contrariamente a lo que señala la demandada, el órgano legislativo actor no impugnó el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, sino diversas disposiciones generales contenidas en el decreto que expidió el Ejecutivo Federal, publicado el cinco de marzo de dos mil dos y, por tanto, para apreciar si la demanda fue presentada en tiempo o no, debe tomarse como fecha de inicio del plazo para ello, la publicación del decreto impugnado y no de la citada ley secundaria.

c) Que tampoco se surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, en relación con el numeral 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que la Cámara de Diputados sí cuenta con la legitimación para promover el presente juicio, pues basta con la simple expectativa por parte de quien promueva una controversia constitucional, de que alguna autoridad, poder u órgano invade su esfera de facultades para que se materialice el interés jurídico respectivo.

Que en cuanto a que la controversia es improcedente al no impugnarse el resto de los preceptos que contiene el decreto combatido, también es infundado, ya que esa circunstancia no implica el consentimiento de la norma general, sino que, en todo caso, se traduce en que la actora no tiene interés en que se declare su inconstitucionalidad, por lo que no se puede considerar que esa circunstancia la inhabilite para promover el presente medio de defensa constitucional.

d) Que respecto de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, se entiende que la improcedencia que se hace valer se refiere a que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el proceso legislativo que culminó con la aprobación del texto del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación debió no haber aprobado el contenido de ese numeral o devuelto a la Cámara de Origen el proyecto con sus observaciones; sin embargo, como se mencionó, la actora no impugnó el artículo 39 del Código Fiscal, sino el aludido decreto del Ejecutivo Federal, por lo que es intrascendente si la Cámara de Diputados no desechó o devolvió el proyecto de ley que contenía el citado numeral, ya que la actora impugnó diversas disposiciones generales emitidas por el Ejecutivo, que nada tienen que ver con el proceso legislativo.

e) Que debe desestimarse el argumento de la demandada en el sentido de que como la sentencia no puede tener efectos retroactivos, es improcedente la acción, ya que los artículos 41, fracción IV y 45 de la ley reglamentaria de la materia no contienen ninguna causal de improcedencia que pueda aplicarse en atención a lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la propia ley y, además, no es dable declarar la improcedencia de una controversia por el alcance que tendría la sentencia, puesto que ello estaría implícitamente involucrando el fondo del asunto, esto es, se estaría prejuzgando sobre los efectos de la resolución, facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

f) Que tampoco resulta improcedente el juicio por el hecho de que se cuestiona la facultad que ejerció el Ejecutivo Federal y, de ahí, según afirma la demandada, la inconstitucionalidad del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, ya que como se ha precisado la actora no impugnó el citado numeral, sino una interpretación incorrecta y aislada de ese precepto, por lo que la vía idónea para combatir el decreto presidencial es la controversia constitucional en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Federal, máxime que los razonamientos de la actora están encaminados a demostrar una invasión de facultades constitucionales.

g) Que no tiene razón la demandada en cuanto a que el juicio devenga improcedente por virtud de que se plantean cuestiones de legalidad, ya que del contenido de los conceptos de invalidez primero y segundo se desprende que se alegan violaciones directas a los artículos 28, 31, 49 y 73 de la Constitución Federal, al considerar que el Poder Ejecutivo Federal carece de facultades constitucionales para otorgar exenciones de impuestos; que, además, si bien la actora impugnó también cuestiones de legalidad.

h) Que en cuanto a que el juicio es improcedente por insuficiencia de los conceptos de invalidez, es inexacto, toda vez que esa circunstancia no tiene como consecuencia la improcedencia de la controversia constitucional, puesto que la Suprema Corte de Justicia tiene el deber de suplir la deficiencia, al momento de dictar sentencia, de conformidad con el artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia.

5. Respecto de los conceptos de invalidez:

A) Que es infundado el primer concepto de invalidez, dado que el artículo 28, primer párrafo, de la Constitución Federal no establece una prohibición absoluta de las exenciones de impuestos, sino que permite que existan siempre y cuando se cumplan los términos y condiciones que fijan las leyes, por lo que una exención es inconstitucional si se establece para favorecer a una o determinadas personas en particular, es decir cuando carece de los requisitos de ser abstracta, general e impersonal. En el caso, si bien el artículo primero del decreto impugnado, establece un privilegio, esto es, una exención de impuestos, no es de las prohibidas en el artículo 28 constitucional, puesto que es general, al exentar a todos y cada uno de los contribuyentes que actualicen el supuesto jurídico ahí precisado, sin hacer distinción alguna en cuanto a las características personales de uno o alguno de los contribuyentes a que va dirigida; así como el beneficio otorgado no obedece a factores subjetivos, sino a la situación especial en que se encuentran los contribuyentes, a fin de evitarles un perjuicio.

B) Que el Ejecutivo Federal actuó con estricto apego al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, ya que lo hizo a través de una disposición de carácter general, el beneficio otorgado no va dirigido a persona o personas determinadas, se otorgó con la finalidad de evitar un trato desfavorable a una rama de actividad, se señaló claramente que la exención de impuestos se refiere únicamente al impuesto especial sobre producción y servicios; se indicó el monto, que es la totalidad del impuesto; y se precisaron los requisitos que deberán cumplir los contribuyentes beneficiados, como es el que el contribuyente no traslade cantidad alguna por concepto de dicho impuesto.

C) Que contrario a lo sostenido por la actora, la exención de impuestos impugnada si está contenida en una ley desde el punto de vista formal y material, pues la posibilidad para que el Ejecutivo Federal conceda el beneficio fiscal fue otorgada por el legislador, quien en una ley formal y material (artículo 39 del Código Fiscal), consideró pertinente que quien debería llevar a

cabo el acto administrativo consistente en el otorgamiento de la exención de impuestos es precisamente el presidente de la República, imponiéndole determinadas condiciones, es decir, quien realmente otorgó el beneficio fiscal aludido fue el Poder Legislativo y el Ejecutivo, lo único que hizo fue aplicar la ley en los términos y condiciones que el propio legislador estableció en dicho numeral.

D) Que los argumentos relativos a la violación del artículo 72, inciso f), constitucional, son infundados, por virtud de que del contenido del decreto impugnado se desprende que el Poder Ejecutivo Federal otorgó una exención de impuestos, mas no interpretó, reformó o derogó ley alguna, sino que únicamente ejerció una de las facultades que expresamente le concede el artículo 39, fracción I, del código tributario, que es precisamente la de eximir total o parcialmente del pago de contribuciones, por lo que dicho servidor público no tuvo porque haber seguido procedimiento legislativo alguno.

E) Que los artículos primero y segundo transitorios del decreto presidencial combatido, no presentan inconstitucionalidad alguna, ya que únicamente contienen la fecha en que entrará en vigor, así como la vigencia del artículo primero de ese decreto, cuestiones que son consecuencia lógica de la expedición de una norma de carácter general.

F) Que resulta infundado el segundo concepto de invalidez hecho valer, ya que el Poder Ejecutivo no fundó la exención de impuestos contenida en el decreto impugnado en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, sino en el 39 del Código Fiscal de la Federación, que establece que mediante resoluciones de carácter general podrá eximir totalmente del pago de contribuciones; esto es, el Ejecutivo Federal citó el artículo constitucional como fundamento para emitir el acto administrativo (decreto), más la exención de impuestos que se otorga se apoyó en el artículo 39, fracciones I, II y III del código tributario.

G) Que la facultad contenida en el artículo 89, fracción I, constitucional no sólo consiste en emitir reglamentos, sino también los decretos y acuerdos que juzgue necesarios en el ejercicio de sus atribuciones, incluyendo disposiciones generales cuando así lo disponga la ley que pretende aplicarse.

H) Que si bien la exención de impuestos contenida en el decreto impugnado ocasiona una disminución de los ingresos federales que se deben recaudar en el ejercicio fiscal para el año dos mil dos, ello no conlleva su inconstitucionalidad, por virtud de que se realizó en ejercicio de una facultad que le concede el artículo 39 del citado Código Fiscal, la cual no contradice lo estipulado por el primer párrafo del artículo 28 constitucional, ya que la exención de impuestos va dirigida a un universo de personas indeterminadas, atendiendo a un criterio objetivo y por razones de equidad tributaria, con la finalidad de evitar un trato desfavorable a esa industria, con respecto de aquellos contribuyentes que utilizan la caña de azúcar como endulzante.

I) Que la finalidad del otorgamiento de la exención de impuestos justifica el que se dejen de percibir determinados ingresos federales, por virtud de que se evita un tratamiento desfavorable a toda una categoría o universo de contribuyentes, con lo que se consigue favorecer un trato equitativo entre una misma rama de la industria, evitando así el cierre de empresas productivas y la consecuente pérdida de empleos.

J) Que también resulta infundado el tercer concepto de invalidez, toda vez que el decreto impugnado no viola el artículo 14 constitucional, ya que el numeral 39 del Código Fiscal de la Federación no condiciona a que, previamente a la emisión de una resolución de carácter

general en la que se otorgue algún beneficio fiscal, el Ejecutivo Federal tenga que agotar algún procedimiento administrativo, amén de que una resolución en cualquier procedimiento administrativo no podría tener el carácter de general, sino siempre en relación con el caso particular que originara ese procedimiento.

K) Que la palabra resolución tiene diversas acepciones, entre ellas, la relativa a una decisión de una autoridad, por lo que en relación con el decreto impugnado se debe entender que el legislador no utilizó esa palabra en el sentido que refiere la accionante, sino como una decisión de una autoridad en la que determina, por cuestiones de equidad tributaria, no cobrar un determinado impuesto.

L) Que la exención contenida en el numeral primero del decreto combatido sí constituye una resolución de carácter general, en virtud de que no va dirigida a alguna o algunas personas individualmente determinadas, sino que está dirigida a todo un universo de contribuyentes, por lo que cualquiera de éstos, que enajene o importe los productos mencionados en el propio decreto, puede gozar de ese beneficio.

M) Que también deviene infundado el cuarto concepto de invalidez, ya que el decreto impugnado sí cumple con el requisito de motivación, pues existen circunstancias reales que permiten deducir que procedía que el Ejecutivo Federal ejerciera la facultad contenida en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación; que del decreto materia de la controversia, se aprecia que antes de que el Ejecutivo Federal otorgara la exención de impuestos, existía un trato fiscal desfavorable entre aquellos contribuyentes que enajenan o importan los productos ahí mencionados que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, con respecto de aquellos que efectúen los mismos actos, pero que utilizan como base el azúcar de caña, pues a los primeros, a diferencia de los segundos, se les impone un impuesto adicional del veinte por ciento (20%) al valor de los productos enajenados o importados, sin razón suficiente alguna; por lo que está plenamente justificado que el Ejecutivo Federal haya otorgado el beneficio fiscal contenido en el artículo 39, fracción I del código tributario.

El día tres de julio de dos mil dos, tuvo verificativo la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas y desahogadas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y, agotado en sus términos el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

Determinación de la competencia para conocer de la controversia constitucional.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer de la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, 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, por virtud de que se plantea un conflicto entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

Análisis de la oportunidad en la presentación de la demanda de controversia constitucional.

De la demanda relativa se desprende que se impugna la expedición y publicación del "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", expedido por el presidente de la República y refrendado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, publicado el cinco de marzo de dos mil dos en el Diario Oficial de la

Federación, concretamente su artículo primero y, como consecuencia, el primero y segundo transitorios.

Para efectos de la oportunidad de la demanda, debe interpretarse que por las características del decreto impugnado le resultan aplicables las reglas relativas a normas generales, a saber, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:..

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

De la demanda se advierte que el citado decreto se controvierte a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil dos, por lo que el plazo de treinta días para su presentación transcurrió del seis de marzo al veintidós de abril de dos mil dos.

Por consiguiente, si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de abril de dos mil dos, según se desprende del sello de recibo que obra estampado en la foja veintinueve vuelta de este expediente, esto es, el vigésimo cuarto día del plazo, es claro que resulta oportuna.

No es óbice a lo anterior, el argumento de las demandadas acerca de que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VII, en relación con el numeral 21, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, por considerar que la norma que dio origen a la controversia constitucional es la aplicación por parte del Ejecutivo Federal del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que se materializa en la expedición del decreto controvertido y, por tanto, como dicho decreto no constituye el primer acto de aplicación de la citada norma general, dado que el Ejecutivo Federal ha emitido con anterioridad diversos decretos en los que se eximió del pago de impuestos, es evidente que la demanda fue presentada en forma extemporánea.

Al respecto, debe señalarse que la demandada parte de una premisa equivocada, en tanto que la parte actora no impugnó el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, sino que demandó la invalidez del "Decreto por el que exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil dos, impugnándolo por vicios propios; de ahí que el plazo para su presentación debe contarse a partir de la fecha de publicación de este último y, por tanto, se desestima la citada causa de improcedencia.

Legitimación de quien promueve la presente controversia constitucional.

El artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, prevé lo siguiente:

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

De este numeral se desprende que podrán comparecer a juicio los funcionarios que en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

En el caso, de la demanda de controversia constitucional, se tiene que la suscribe Beatriz Elena Paredes Rangel, quien se ostenta como presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el periodo de quince de marzo de dos mil dos al quince de marzo de dos mil tres, carácter que acredita con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de quince de marzo de dos mil dos, en la que se le eligió para ese cargo (fojas treinta y treinta y uno de autos).

Ahora bien, el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

Artículo 23...

1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:...

I) Tener la representación legal de la Cámara y podrá delegarla en la persona o personas que resulte necesario.

De este precepto se desprende que el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación legal de la Cámara de Diputados del Congreso General.

Por otra parte, en términos del artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está legitimada aisladamente para promover la controversia constitucional, en defensa de las facultades que la Constitución establece a favor del Congreso, para ser ejercidas por ambas Cámaras, sucesiva y separadamente, dado que el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso General en su composición total, también incide sobre la facultad particular de la Cámara que la esté desarrollando.

En consecuencia, se advierte que quien suscribe la demanda cuenta con la capacidad y la legitimación necesaria para promover la presente controversia constitucional en nombre de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia.

Legitimación de la parte demandada.

Las autoridades demandadas son:

- a) El presidente de la República; y
- b) El secretario de Hacienda y Crédito Público.

Los artículos 10, fracción II y 11, párrafos primero y tercero, de la ley reglamentaria de la materia, establecen:

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en la controversia:..

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario...

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

De estos preceptos destaca que en controversias constitucionales tendrá el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que haya emitido y promulgado la norma general; que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos; así como que, el presidente de la República será representado por el secretario de Estado, por el jefe del Departamento Administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente.

En el caso, el Ejecutivo Federal compareció a juicio por conducto de José Francisco Gil Díaz, quien se ostentó como secretario de Hacienda y Crédito Público, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento que para ocupar ese cargo le confinó el presidente de la República. Asimismo, obra en autos copia certificada del acuerdo de veinte de mayo de dos mil dos, emitido por el Ejecutivo Federal, mediante el cual señala que el secretario de Hacienda y Crédito Público tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la presente controversia constitucional.

En consecuencia, al estar acreditado que quien comparece a juicio ha sido designado como secretario de Hacienda y Crédito Público y que se le otorgó la representación del presidente de la República en la presente controversia constitucional, es evidente que tiene la legitimación procesal para hacerlo, en términos del citado artículo 11, tercer párrafo, de la ley reglamentaria.

Lo anterior, aunado a que el presidente de la República puede ser parte en las controversias constitucionales, así como que fue quien emitió el decreto impugnado, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso c), constitucional y 10, fracción II, de su ley reglamentaria.

Por otra parte, respecto a la autoridad demandada, secretario de Hacienda y Crédito Público, como se ha precisado, José Francisco Gil Díaz, quien se ostenta como tal, acreditó dicho carácter.

Asimismo, tomando en consideración que el citado funcionario refrendó el decreto impugnado, así como que el acto de refrendo tiene autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Ejecutivo Federal, debe concluirse que el mencionado secretario de Estado cuenta con la legitimación necesaria para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II, y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

Análisis de las causas de improcedencia que hacen valer las demandadas.

A) Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, dado que la actora carece de legitimación para promover la presente controversia constitucional, puesto que la actora, al cuestionar la facultad del titular del Ejecutivo Federal para exentar de impuestos contenida en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, automáticamente está impugnando el contenido de dicho precepto, lo cual es improcedente, ya que fue el propio Congreso de la Unión el que aprobó dicha legislación secundaria, por lo que existe una manifiesta falta de interés del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras para que una autoridad judicial declare la inconstitucionalidad de un acto que el mismo órgano legislativo expidió.

B) Ante todo, debe precisarse que si bien se plantea genéricamente que carece de legitimación la actora, lo cierto es, por una parte, que ya se consideró lo contrario en esta ejecutoria y, por otra, que en realidad lo que se está planteando son cuestiones ajenas a ese tema.

El argumento resumido en el inciso A) carece de base, por virtud de que propone cuestiones íntimamente vinculadas con el fondo del asunto.

Respecto de los argumentos que aduce el demandado, relativos a que el acto impugnado ha sido consentido, por los siguientes motivos:

a) Que la actora únicamente impugna el artículo primero del decreto expedido por el presidente de la República y, como consecuencia, sus numerales primero y segundo transitorios, mas no los restantes artículos que también contienen una exención en diversos impuestos, por lo que implícitamente está reconociendo la facultad del Ejecutivo Federal para eximir de impuestos.

b) Que el presidente de la República ha emitido con anterioridad diversos decretos mediante los cuales ha eximido del pago de impuestos, sin que se haya controvertido la facultad para hacerlo y, por tanto, ha consentido dicha atribución.

De lo anterior, se infiere que la demandada hace valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, que prevé:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21.

Este precepto establece que la controversia constitucional será improcedente cuando se promueva fuera de los plazos establecidos para ese efecto en el artículo 21 de la propia ley reglamentaria, esto es, que exista un consentimiento tácito del acto impugnado por no haberse ejercitado la acción dentro del plazo legal previsto para ello.

Por consiguiente, debe señalarse que la circunstancia de que la parte actora impugne solamente determinados artículos del decreto aludido, no conlleva la determinación de que se trata de un acto consentido, ya que, en primer término, precisamente a través de la presente vía está controvertiendo ese acto en la parte que estima inconstitucional, dentro del plazo legal previsto para ese efecto.

En cuanto a que el Ejecutivo Federal ha emitido diversos decretos en los que exime del pago de impuestos, sin que se hayan impugnado, ello tampoco implica el consentimiento del decreto ahora impugnado, ya que tratándose de normas generales no puede estimarse que, al no haber impugnado un decreto similar o igual, la nueva disposición no se pueda combatir por haberse consentido su contenido, toda vez que se trata de diversos actos, resultado de una manifestación de la autoridad emisora y de un procedimiento de expedición diferente.

Por último, si bien la parte actora sólo demanda la invalidez del artículo primero del aludido decreto expedido por el presidente de la República y, en consecuencia, de los numerales primero y segundo transitorios, se estima que en términos del artículo 105, fracción I, constitucional, los poderes, entidades u órganos que enuncia pueden ejercitar la presente vía en contra de normas generales o de actos que estimen inconstitucionales, por lo que si en el presente caso, la actora sólo demanda la invalidez de los citados artículos del decreto presidencial, no se traduce en un consentimiento del contenido de ese decreto, pues en la parte que estima inconstitucional lo controvierte, sin que se encuentre obligada a controvertirlo en su totalidad, con independencia del análisis de fondo que se realice para determinar lo fundado o infundado de los conceptos de invalidez que plantea.

C) Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, porque no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, ya que si la Cámara de Diputados cuestiona la facultad concedida al presidente de la República en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, para invalidar esa facultad existe un procedimiento establecido en la sección II del capítulo II del título tercero de la Constitución Federal y que en todo caso podía utilizar la actora en lugar de acudir en forma directa a la vía de la controversia constitucional.

El artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, dispone lo siguiente:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

De este numeral se desprende que es improcedente la controversia constitucional, cuando la parte actora no haya agotado la vía legal prevista para la solución del conflicto, esto es, contiene el principio de definitividad tratándose de ese medio de control constitucional.

Los argumentos anteriores son infundados, toda vez que la demandada parte de una premisa equivocada, en tanto que la actora no impugnó el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, sino la invalidez del "Decreto por el que exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", expedido por el presidente de la República.

D) Que se actualiza la hipótesis contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los numerales 41, fracción IV y 45 de la ley reglamentaria de la materia, dado que en la controversia constitucional la sentencia no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que si en el caso el órgano legislativo actor pretende que se declare la invalidez de un acto de carácter consumado, ello no es posible, ya que se trata de una facultad consagrada en la legislación fiscal que no tiene relación con la materia penal y, por tanto, es evidente que la sentencia que llegara a dictarse no puede tener efectos retroactivos y el decreto impugnado quedaría intacto.

También carecen de base los razonamientos especificados.

Los artículos 19, fracción VIII, 41, fracción IV y 45 de la ley reglamentaria en cita, señalan:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:...

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya invalidez dependa de la propia norma invalidada.

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Del primero de los numerales transcritos, se desprende que la controversia constitucional será improcedente en aquellos otros casos en que su improcedencia resulte de lo dispuesto en la propia ley reglamentaria; de los restantes artículos, se infiere que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la declaración de invalidez, quiénes deben cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia; que la Suprema Corte determinará el momento a partir del cual surtirá efectos la sentencia, así como que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En este aspecto, si bien es cierto que la expedición del decreto materia de la presente controversia constitucional es un acto que en sí mismo quedó consumado con su sola emisión, también lo es que sus efectos no se agotaron en ese momento, sino que operan durante el tiempo que esté vigente, por ser una norma de carácter general y abstracto; por lo que, aun cuando conforme al artículo 105, fracción I, constitucional y 45 de su ley reglamentaria, la sentencia que declare la invalidez de la norma general impugnada no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, en términos de los citados numerales la SCJN tiene la facultad, en su caso, de determinar la fecha a partir de la cual las sentencias que declaren la invalidez surtirán sus efectos y, por tanto, no se surte la causa de improcedencia invocada.

E) Que en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, es improcedente la presente vía para impugnar la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para eximir de impuestos, contenida en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, ya que del citado artículo 105 de la Constitución se desprende que el objeto de la controversia constitucional es preservar los límites competenciales que la propia Constitución establece entre los entes federativos y, si en el caso la actora cuestiona parcialmente la constitucionalidad de la facultad que ejerció el presidente de la República, sin que se acredite en forma fehaciente la invasión a su esfera de

competencia, menos aun cuando se ejerció una facultad que el propio Congreso de la Unión le confirió al Ejecutivo Federal al aprobar el Código Fiscal, no se está en el supuesto contenido en el citado precepto constitucional.

De los argumentos acabados de precisar, se sigue que se encuentran íntimamente vinculados con cuestiones relativas al fondo del asunto, pues se requiere del análisis exhaustivo del ámbito de atribuciones de los citados órganos para, de ahí, concluir si existe o no una invasión de competencias, por lo que no pueden ser materia del estudio sobre la procedencia de la controversia constitucional.

F) Que se surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1o., ambos de la ley reglamentaria de la materia, debido a que la controversia constitucional tiene como objeto constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos en la propia Constitución Federal a lo que ésta dispone, sin que puedan hacerse valer cuestiones de legalidad, además de que es inconcebible que al ejercer el presidente de la República una facultad que le ha sido conferida por el propio Congreso Federal en una ley, pueda invadir la esfera de competencia del legislador.

Sobre el particular debe señalarse, por una parte, que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que a través de este medio de control constitucional se puede examinar cualquier tipo de violaciones a la Constitución Federal, ya sea en su parte dogmática u orgánica, pues la finalidad que persigue es la salvaguarda de todo el orden constitucional y, por otro lado, en cuanto a que no puede existir una invasión al ámbito competencial de la parte actora, como se ha expuesto, ello se encuentra relacionado con el estudio del fondo del asunto, por tanto debe desestimarse la causa de improcedencia que se plantea.

G) Que el juicio es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 22, fracción VII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, en razón de que del escrito de demanda se desprende que se cuestiona, en esencia, la facultad que el Ejecutivo Federal tiene para eximir de impuestos y, de ahí, que se impugna el contenido del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, empero la actora no formula conceptos de invalidez que permitan a la Suprema Corte de Justicia pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del citado precepto legal.

Los artículos 19, fracción VIII y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia prevén:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:...

VII. Los conceptos de invalidez.

De estos numerales se desprende que la improcedencia de la controversia puede derivar de cualquier otro precepto de la ley reglamentaria en cita, así como que en la demanda la actora debe señalar los conceptos de invalidez. Sobre el particular, la SCJN estima que si bien la parte actora en su escrito de demanda debe señalar los conceptos de invalidez, lo cierto es que en el presente caso no estaba obligada a hacerlo en relación con el artículo 39 del Código Fiscal de

la Federación, ya que no impugnó dicha norma general, por lo que procede desestimar la causa de improcedencia que se aduce.

Al no existir alguna otra causa de improcedencia hecha valer por las partes o que la SCJN haya advertido de oficio, se procedió al análisis de los conceptos de invalidez que adujo la parte actora.

En los conceptos de invalidez primero y segundo, que se estudian en forma conjunta dada su estrecha vinculación, se argumenta que el "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", expedido por el presidente de la República y refrendado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, publicado el cinco de marzo de dos mil dos, específicamente su artículo primero y, como consecuencia, los numerales primero y segundo transitorios, transgrede los artículos 28, párrafo primero, 31, fracción IV, 49, 72, inciso f), 73, fracción VII, 74, fracción IV y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustancialmente, por los siguientes motivos:

a) Que el Ejecutivo Federal no está facultado para otorgar exenciones de impuestos, sino que es atribución del Poder Legislativo Federal establecer las contribuciones y, por tanto, todos sus elementos, inclusive la exención, por lo que invade su esfera de competencia constitucional.

b) Que el Poder Ejecutivo Federal excedió su facultad reglamentaria al emitir disposiciones de observancia general que contradicen las normas jurídicas aprobadas por el Congreso de la Unión, esto es, que en ejercicio de esa facultad no puede imponer mayores alcances ni más limitaciones que las establecidas en la ley, sino únicamente complementar y establecer los mecanismos para su aplicabilidad; además de que, no obstante que el Poder Legislativo Federal estableció un gravamen a los productos que utilicen edulcorantes distintos al azúcar de caña por medio de una norma general, el presidente de la República eximió a los contribuyentes de su pago, lo que implica un acto derogatorio de la norma, facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 72, inciso f), 73, fracción VII y 74 de la Constitución Federal.

c) Que conforme al artículo 49 constitucional, dos o más Poderes de la Unión no pueden concentrarse en una sola persona, cuyas excepciones se encuentran previstas en la propia Constitución Federal (artículos 131 y 29) y no en una disposición de carácter secundario, por lo que es claro que no se está en el caso del ejercicio de una facultad extraordinaria materialmente legislativa, a partir de la cual el Ejecutivo Federal pueda ejercer directamente la potestad para crear leyes.

Por mandato constitucional, es el Congreso de la Unión el órgano facultado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, conforme a la división de funciones contemplada en el artículo 49 constitucional, así como a lo dispuesto en los diversos numerales 50 y 70 del mismo ordenamiento, que depositan el Poder Legislativo en un Congreso General, dividido en Cámaras de Senadores y de Diputados.

En relación con lo anterior, cabe recordar que constitucionalmente se prevén dos excepciones: la primera, se refiere a las facultades extraordinarias que se conceden al Poder Ejecutivo en términos del artículo 29 constitucional; por lo que hace a la segunda, se prevé en el artículo 131 constitucional que autoriza al Congreso de la Unión para facultar al Ejecutivo Federal para legislar sobre tarifas de exportación e importación, debiendo aprobar el Congreso la utilización de la facultad concedida anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, precisando en la

propia Constitución (artículo 49) que en ningún otro caso el Ejecutivo Federal está autorizado para legislar.

En definitiva, la reserva de ley constituye un mandato constitucional acerca del procedimiento de elaboración de las normas a que se refiere, ya que cuando la Constitución establece una reserva, lo que exige es que determinadas normas se aprueben con sujeción al procedimiento legislativo, es decir, como leyes.

En materia tributaria, el alcance del principio de reserva de ley, comprende los llamados "elementos esenciales del tributo", ya que en principio sólo éstos deben estar establecidos por la ley y el resto de la materia tributaria se deja a disposición de las normas administrativas.

En este orden de ideas, es inconcuso que el principio de reserva de ley en materia impositiva opera respecto de los elementos esenciales del tributo, esto es, todos aquellos que dan identidad a la prestación tributaria (hecho imponible, sujetos activo y pasivo, base gravable y tasa o tarifa). Por lo que, el establecimiento de dichos elementos está vedado por completo a las normas reglamentarias.

De igual manera, del artículo 31, fracción IV, constitucional, se desprenden los principios de destino al gasto público, de proporcionalidad y equidad y, de ahí, que se establece el principio de legalidad, donde se incluyen todos los elementos fundamentales del tributo.

En efecto, la SCJN en Pleno ha sustentado que dicho numeral constitucional contiene el principio de legalidad en materia tributaria (que no debe confundirse con la garantía de legalidad), que se conceptualiza en el sentido de que "no existe tributo sin ley" y la premisa de que "los elementos de las contribuciones deben encontrarse en la misma ley".

Dicho principio apareció en el texto de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, que fue reiterado en la de mil novecientos diecisiete y que en el artículo 31, fracción IV, vigente, al regular constitucionalmente que las contribuciones deben estar previstas en la ley, crea una limitación a la potestad tributaria, ya que sin ley no puede establecerse ninguna contribución. Así, en la ley deben quedar contenidos los elementos del tributo como son objeto, base, tasa, tarifa, cuota, sujeto y época de pago.

Ahora bien, el artículo 28, párrafo primero, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes...

De lo dispuesto en este numeral se desprende, en la parte que interesa, que al señalar que están prohibidas las exenciones "en los términos y condiciones que fijan las leyes", establece también una reserva a la ley, esto es, que las exenciones de impuestos corresponden al ejercicio de atribuciones que se reservan al Poder Legislativo, pues es el órgano que tiene encomendada la función legislativa, en términos de los artículos 49, 50 y 70 de la propia Constitución Federal.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha interpretado lo dispuesto en el artículo constitucional en cita, estableciendo que no se trata de una prohibición absoluta, sino que el Órgano Revisor de la Constitución lo que prohíbe es la exención de impuestos cuando se trata

de favorecer a determinada persona, confiriendo un verdadero privilegio en su favor, mas no cuando la exención alcanza a toda una categoría de personas por medio de leyes de carácter general.

La SCJN considera que, toda vez que la exención en materia impositiva consiste en que, conservándose los elementos de la relación jurídica tributaria (sujetos, objeto, cuota, tasa o tarifa), por razones de equidad, conveniencia o política económica, se libera de su obligación fiscal al sujeto pasivo, dicha figura jurídico-tributaria debe estar expresamente consignada en la ley. En efecto, al consistir la exención en la liberación de cumplir con una obligación tributaria que de conformidad con las leyes de la materia le corresponde pagar a aquellos sujetos que encuadren dentro de la hipótesis normativa, es claro que su aplicación debe ser en forma estricta.

En consecuencia, de acuerdo con el sistema establecido en los artículos 28, párrafo primero, 31, fracción IV y 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que igualmente se reserva a la ley formal y material expedida por el órgano legislativo, la exención de impuestos, ya que esta figura guarda una conexión inseparable con los principios mencionados en materia tributaria, especialmente con los de reserva de ley, legalidad y equidad, en tanto que constituye un elemento esencial del tributo.

Puede añadirse que la figura jurídica de la exención tributaria en tanto que es categórica y general, afecta el nacimiento y cuantía de la obligación fiscal respecto de los sujetos comprendidos por ésta, por lo que es evidente que constituye un elemento esencial de la norma tributaria y, por tanto, dada su propia naturaleza, se encuentra sometida a la reserva de ley, es decir, la aprobación, configuración y alcance de la exención tributaria debe realizarse sólo por normas con la jerarquía de la ley formal y material.

Análisis del aspecto relativo a la afectación que la parte actora -Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-, pudiera resentir con motivo de la expedición de la norma impugnada, a fin de establecer si cuenta con un interés legítimo para ejercer la acción de controversia constitucional.

Sobre el particular, si como se ha señalado, por mandato constitucional es al Poder Legislativo Federal a quien corresponde la facultad para establecer una exención de impuestos, es claro que esa circunstancia es la que confiere a la actora un interés legítimo para acudir a esta vía, en tanto pudiera existir una afectación a dicha atribución con motivo de la expedición del "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", por parte del Ejecutivo Federal.

Esto es así, en virtud de que dicho interés específico debe entenderse como la afectación que resintieren en su esfera jurídica las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, y su consecuente legitimación para impugnar el acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada afecta la situación derivada del ejercicio de las facultades constitucionales del actor, cuya vulneración justifica la existencia y ejercicio de las acciones de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia.

En este contexto, al haberse establecido que la parte actora sí tiene un interés legítimo para intentar la acción de controversia constitucional, procede analizar si el Ejecutivo Federal al

expedir el aludido decreto, establece una exención y, de ahí, que afecte o invada el ámbito de atribuciones que constitucionalmente se otorgaron al Poder Legislativo Federal.

En principio, es importante precisar que el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Federal, expidió la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de enero del mismo año, así como también reformó la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicada en esa misma fecha que, en lo que interesa, establecen:

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002.

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2002, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

Concepto	Millones de pesos
A. Ingresos del Gobierno Federal...	1,026,235
I. Impuestos:..	826,20
4. Impuesto especial sobre producción y servicios...	223,738.1
F. Aguas, refrescos y sus concentrados...	1,374.9
Total:	1,463,334,300,000.00.

Decreto de reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Artículo primero. Se reforman los artículos 1o., 2o., ... de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

Título I

De las bebidas alcohólicas fermentadas, cervezas y bebidas refrescantes, tabacos labrados, gasolinas, diesel y gas natural.

Artículo 1o. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:

I. La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación, definitiva, de los bienes señalados en esta ley.

II. La prestación de los servicios señalados en esta ley.

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2º del mismo.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos

federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta ley.

Artículo 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas siguientes:

I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

G) Aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña.....20%

H) Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña.....20%

Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por:

XV. Refrescos, las bebidas no fermentadas, elaboradas con agua, agua carbonatada, extractos o esencias de frutas, saborizantes o con cualquier otra materia prima, gasificados o sin gas, pudiendo contener ácido cítrico, ácido benzoico o ácido sórbico o sus sales como conservadores, siempre que contengan fructuosa.

Artículo 8o. No se pagará el impuesto establecido en esta ley:

I. Por las enajenaciones siguientes:

f) Las de los bienes a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de esta ley siempre que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña...

Transitorios

Artículo segundo. En relación con las modificaciones a que se refiere el artículo primero de este decreto, se estará a lo siguiente:

XIII. Lo dispuesto en el artículo primero de este decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2002...

De estas transcripciones se desprende que en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil dos, el Congreso General consideró necesarios aquéllos obtenidos por el pago del impuesto especial sobre producción y servicios relativo a aguas, refrescos y sus concentrados.

Asimismo, que a partir de la citada reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se estableció en sus artículos 1o. y 2o., fracción I, incisos G) y H), que están obligados al pago del impuesto relativo, las personas físicas y las morales que realicen la actividad de enajenación o importación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen

edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; y al mismo tiempo relevó del pago de dicho tributo a quienes enajenen los bienes a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2o. de esa ley "siempre que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña".

En el presente caso, se impugna el decreto expedido por el Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil dos, que señala, en la parte que interesa, lo siguiente:

Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona.

Vicente Fox Quesada, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 39, fracciones I, II y III, del Código Fiscal de la Federación, y

Considerando.

Que es necesario evitar que con la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidrantes, se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria en el país, motivo por el cual se estima necesario eximir totalmente del pago de dicho impuesto, de manera temporal, en los casos a que se refiere este decreto;

Decreto

Artículo 1º. Se exime totalmente a los contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la importación o la enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidrantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidrantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, a que se refieren los incisos G y H) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Los contribuyentes que apliquen la exención mencionada, no trasladarán cantidad alguna por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios en la enajenación de los bienes a que se refiere el párrafo anterior.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El artículo primero de este decreto estará en vigor hasta el 30 de septiembre de 2002...

Como se observa, el presidente de la República, con apoyo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, expidió el decreto impugnado en el que, con apoyo en el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, eximió totalmente del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a las situaciones que en el decreto se especifican, a fin de evitar que con la aplicación de dicho impuesto se otorgue un trato desfavorable a esa rama de la industria en el país; y en los numerales primero y segundo transitorios señaló que su decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación y que estaría en vigor hasta el treinta de septiembre del dos mil dos.

Conviene reiterar, que la figura jurídica de la exención en materia impositiva consiste en que conservándose los elementos de la norma tributaria (sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa), se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o sujetos imponible, es decir, la figura de la exención conlleva la liberación total de cumplir con la carga tributaria, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.

Ahora bien, los artículos en que se apoya el decreto impugnado, disponen lo siguiente:

Constitución Federal.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...

Código Fiscal de la Federación.

Artículo 39. El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

El artículo 89, fracción I, constitucional establece diversas obligaciones y facultades del Ejecutivo Federal, a saber:

1. Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;
2. Ejecutar dichas leyes; y
3. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso General.

Los supuestos primero y segundo se entienden referidos a la obligación que tiene el Ejecutivo Federal de promulgar las leyes que expida el Congreso General y de ejecutar dichas leyes.

La tercera hipótesis comprende lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado como la facultad reglamentaria del presidente de la República, para expedir ordenamientos de naturaleza materialmente legislativa, que encuentran su razón de ser y sus límites en la propia ley que reglamentan, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, lo que significa poner los medios adecuados para facilitar la ejecución de dichas leyes.

En este contexto, si bien el Ejecutivo Federal citó como apoyo para la expedición del decreto impugnado, tanto la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, como el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, para eximir del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a los contribuyentes que ahí indica, agregando que el artículo primero estará en vigor hasta el treinta de septiembre de dos mil dos; resulta que su propósito primario fue ejercer la facultad de ejecutar una ley expedida por el Congreso de la Unión, mas no reglamentar la ley que contiene el impuesto en cita.

Distinta facultad es la señalada en el punto dos (ejecutar las leyes que expida el Congreso), mediante la cual el presidente de la República puede expedir decretos, acuerdos u otros actos necesarios para la exacta observancia de las leyes, que a diferencia de los reglamentos dan reglas detalladas para el cumplimiento de las mismas.

Por otra parte, del artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, se desprenden los siguientes aspectos:

I. Se otorgan al Ejecutivo Federal, las facultades siguientes:

- a) Condonar total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios;
- b) Eximir, total o parcialmente, de dicho pago; y
- c) Autorizar que el pago se realice a plazo, diferido o en parcialidades.

II. Exclusivamente, en los casos o situaciones siguientes:

1. Cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte:

- a) la situación de algún lugar o región del país;
- b) una rama de actividad;

c) la producción o venta de productos;

d) la realización de una actividad; y

2. En casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

De lo apuntado, se desprende, en primer término, que dichas facultades están referidas al pago de los impuestos y, por tanto, en relación directa con la función de recaudación que tiene atribuida el Poder Ejecutivo Federal; en otras palabras, el artículo 39, fracción I, del código tributario, sólo faculta a ese poder para omitir el ejercicio de sus facultades recaudatorias, por medio de resoluciones de carácter general, en los casos autorizados en la propia fracción.

Lo anterior tiene su razón de ser, en cuanto que el sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado y es al Ejecutivo Federal a quien corresponde recibir o cobrar las contribuciones que establezca el órgano legislativo, en ejercicio de la facultad que a este último le confiere el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo está vinculado a ejercitar la facultad recaudatoria que le encomiendan la Constitución Federal y las leyes del Congreso de la Unión, atemperando su ejercicio en contingencias que puedan o no acaecer como fenómenos de la naturaleza o calamidades públicas, o bien, aquellas situaciones de presión extraordinaria en los mercados, sea por causas exteriores o interiores del país, que hagan necesario el otorgamiento de eximentes fiscales transitorios, a fin de evitar que se ocasionen mayores daños o perjuicios a los sujetos o grupos que los resienten.

En tales situaciones genéricas emergentes, el Ejecutivo Federal podrá ejercer la facultad que le confiere el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación. Por tanto, sólo ante la actualización de alguno de los casos que refiere el artículo 39, fracción I, del código tributario, podrá el titular del Poder Ejecutivo Federal liberar del pago de una contribución, pero siempre será mediante resoluciones generales debidamente motivadas.

El código vigente autoriza la condonación o reducción de los créditos fiscales, cuando por causas de fuerza mayor o calamidades públicas se afecta la situación económica de alguna entidad o región de la República. El precepto correlativo del proyecto, amplía la facultad para otorgar los beneficios a favor de ramas de la actividad económica, quedando en posibilidad de condonar las contribuciones causadas y hasta eximir temporalmente el pago de las futuras por las razones expuestas.

a) Cuando se refiere al término "condonar", el legislador alude a la facultad del Ejecutivo Federal para perdonar el pago de aquellas contribuciones ya existentes, esto es, cuando ya son exigibles, entonces el Ejecutivo podrá dispensar de su pago.

La figura jurídica tributaria de la condonación es una forma de extinción de la obligación fiscal, mediante la cual se perdona, total o parcialmente, a los contribuyentes el pago de sus cargas fiscales.

b) Cuando se utiliza el término "eximir", se refiere a la facultad del presidente de la República para liberar del pago de las contribuciones futuras y no causadas.

Luego, es claro que se trata de facultades distintas, pero encaminadas de manera común a relevar al Ejecutivo Federal de la obligación recaudatoria que, como tal, le ha sido conferida, solamente para los casos contingentes que prevé la ley del Congreso.

Ahora bien, como se ha apuntado, la exención es la figura jurídico-tributaria que elimina de la regla general de causación ciertos hechos o situaciones gravables por razones de equidad, de conveniencia o de política económica (exención objetiva), o bien, que declara no obligada al pago del tributo a una categoría de personas que, conforme a las disposiciones generales, quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos, pero que por razones circunstanciales de índole política, económica o social, se declararon exentos (exención subjetiva); debe constar necesariamente en ley, en sentido formal y material, y está integrada al sistema del tributo.

En cambio, el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación prevé situaciones de fuerza mayor o de emergencia, que el Ejecutivo Federal de manera inmediata puede advertir, enfrentar y paliar sus consecuencias, porque sus funciones le permiten estar en contacto directo con la mutante realidad y liberar temporalmente del pago de contribuciones a determinados grupos sociales, sin modificar los elementos esenciales del tributo; dicha liberación no está sujeta al principio de reserva de ley ni se integra al sistema del tributo.

Bajo estas premisas, el Ejecutivo Federal se encuentra limitado a decretar en forma total o parcial y por un periodo determinado, la liberación del pago de ciertas contribuciones, mas no podrá modificar los elementos esenciales de los tributos, pues una vez transcurrido dicho periodo, ejercerá su plena facultad recaudatoria.

Por consiguiente, se concluye que el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que faculta al presidente de la República para eximir parcial o totalmente del pago de contribuciones y sus accesorios durante un tiempo determinado, cuando se presenten situaciones de contingencia mediante la expedición de resoluciones de carácter general, que si bien implican liberar a los sujetos pasivos de algunas de sus obligaciones fiscales, lo cierto es que no concede al Ejecutivo Federal la facultad de establecer exenciones fiscales, en acatamiento del artículo 28 de la Constitución Federal.

En este aspecto, resulta pertinente destacar que aun cuando en el decreto materia de la litis, en uno de sus párrafos, el Ejecutivo Federal utilizó el vocablo "exención", ello no permite entender que la utilización de este vocablo signifique la figura tributaria que prevé el artículo 28 constitucional, sino que su empleo radica y se limita a la aplicación del artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, en la forma en que se ha interpretado por la SCJN.

Del texto del decreto combatido se desprende, en principio, que invocando el artículo 39, fracción I, en cita, el Ejecutivo Federal exime totalmente del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a la rama de la industria que indica y por un periodo concreto, de lo que deriva que simplemente decreta el no ejercicio de su atribución recaudatoria (facultad-obligación) en tales casos y temporalmente, sin que a través de este decreto modifique el hecho imponible, ni el sujeto pasivo (previstos en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), dado que los sujetos pasivos continúan siendo quienes importen o enajenen bebidas, jarabes y concentrados elaborados con edulcorantes distintos del azúcar de caña.

Por tanto, se estima que el Ejecutivo Federal no establece una exención, entendida ésta como la figura jurídica mediante la cual se elimina un hecho imponible a algún sujeto pasivo, mientras

que en el decreto impugnado se limita a liberar del pago del citado tributo, en forma temporal, a los contribuyentes que indica.

Por lo expuesto, se concluye que en el aspecto examinado el decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona, expedido por el Ejecutivo Federal, al no contener una exención, no vulnera los artículos 28, párrafo primero, 31, fracción IV y 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, no invade el ámbito de atribuciones que constitucionalmente se ha conferido al Poder Legislativo Federal.

En consecuencia, tomando en consideración que como se ha apuntado, el decreto impugnado se expidió con fundamento en el artículo 89, fracción I, constitucional, y en cuanto a la liberación del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a los contribuyentes que indica, contenida en el artículo primero del propio decreto, se apoyó en el numeral 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, procede ahora establecer si el Ejecutivo Federal aplicó correctamente dicho precepto al emitir el decreto impugnado.

Se ha establecido anteriormente que el Ejecutivo Federal expidió el decreto combatido, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional, para ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, por lo que para determinar si efectivamente cumplió con esa disposición, se debe analizar, en primer término, si el presidente de la República aplicó debidamente el artículo 39, fracción I, del código tributario.

En este aspecto, es necesario transcribir nuevamente la parte considerativa del acto materia de la litis que, en lo conducente al artículo primero, señala:

Considerando:

Que es necesario evitar que con la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes, se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria en el país; motivo por el cual se estima necesario eximir totalmente del pago de dicho impuesto, de manera temporal, en los casos a que se refiere este decreto.

Decreto:

Artículo primero. Se exime totalmente a los contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la importación o la enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña a que se refieren los incisos G y H) de la fracción I del artículo 2º de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios.

De esta transcripción destaca que el presidente de la República justificó la liberación del pago del impuesto especial sobre producción y servicios, a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de la ley relativa, en que era necesario evitar que con la aplicación del citado impuesto a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales;

refrescos; bebidas hidratantes o rehidrantes, se otorgara un trato desfavorable a esta rama de la industria en el país.

Así pues, de acuerdo con una interpretación lógica de su parte considerativa con el artículo primero del decreto, se llega a determinar que se libera del pago del impuesto a aquellos contribuyentes que enajenen o importen aguas gasificadas o minerales, refrescos, bebidas hidratantes o rehidrantes, que utilicen edulcorantes distintos al azúcar de caña.

Con el propósito de resolver sobre la constitucionalidad del decreto impugnado, esto es, si se está ejecutando debidamente la ley expedida por el Congreso de la Unión, es preciso ocurrir a los motivos que llevaron al legislador ordinario a reformar la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios, para ampliar la gama de los sujetos pasivos de dicho impuesto, incluyendo aquellos que utilicen edulcorantes distintos al azúcar de caña.

En el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se señaló, en lo conducente, lo siguiente:

A lo largo de los trabajos realizados por el grupo creado para tal propósito, así como de los análisis y deliberaciones de la comisión que dictamina, se concluye la necesidad de llevar a cabo modificaciones sustantivas a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en diversos temas que, para facilitar su análisis, se abordan conforme a los siguientes rubros:

Aguas gasificadas, refrescos y bebidas hidratantes.

Por otra parte, esta dictaminadora considera que las necesidades de ingresos federales para cubrir los gastos públicos y los servicios que a través del Estado se realizan a la población en general, son prioritarios. Sin embargo, y considerando las modificaciones propuestas en materia del impuesto al valor agregado, resulta necesario incorporar a nuevos contribuyentes en el IEPS para recuperar los ingresos que se pretendían obtener con la iniciativa del Ejecutivo Federal.

En tal sentido, se estima necesaria la aplicación de un impuesto especial a las aguas naturales y minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidrantes; concentrados, polvos, jarabes; esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidrantes.

Con el objeto de no ocasionar una afectación mayor a la industria azucarera, se propone que el impuesto a los refrescos se aplique exclusivamente a aquellos que para su producción utilizan la frutuosa en sustitución del azúcar de caña.

En razón de los argumentos expuestos, esta Comisión de Hacienda y Crédito Público propone incorporar el gravamen antes mencionado a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Asimismo, y derivado de la inclusión del impuesto antes referido en el artículo 2o. de la citada ley, la que suscribe considera conveniente modificar la estructura del mismo.

Por otra parte, en la discusión seguida en dicha Cámara se expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

La C. Presidenta. Se le dispensa la segunda lectura. Para fundamentar el dictamen en los términos del artículo 108 del reglamento interior, se concede el uso de la palabra al diputado Francisco Raúl Ramírez Ávila a nombre de la comisión.

El C. Diputado Francisco Raúl Ramírez Ávila. ... En la presente iniciativa se propone también aplicar un impuesto especial de 10% a las aguas naturales y minerales gasificadas, a los refrescos, a las bebidas rehidratantes, a los concentrados, a los polvos, a los jarabes y finalmente a las esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos de la azúcar de caña.

A los jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, se les aplicará un gravamen del 20%.

Tenemos los legisladores, sin embargo, el compromiso de proteger a la industria azucarera nacional, ya que de ella depende la subsistencia de gran número de mexicanos. Para tal efecto se propone que el impuesto a los refrescos se aplique solamente a aquellos que para su producción utilicen la fructosa en sustitución del azúcar de caña...

De estas transcripciones se advierte que la intención del legislador al extender el mencionado impuesto a las aguas gasificadas, refrescos, bebidas hidratantes y demás bienes y actividades gravados, exclusivamente cuando para su producción utilicen fructosa en lugar del azúcar de caña, fue la de proteger a la industria azucarera.

Por su parte, del decreto impugnado se desprende que el Ejecutivo Federal señaló que era necesario evitar que "con la aplicación" del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales, refrescos o bebidas hidratantes o rehidratantes, se dé un trato desfavorable a esa rama de la industria en el país, por lo que "eximía" del pago del impuesto especial establecido en el artículo 2o., fracción I, incisos G) y H), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a aquellos contribuyentes que utilizar en edulcorantes distintos al azúcar de caña.

De lo anterior, se infiere que el Ejecutivo Federal vincula la afectación a la citada rama de la industria a la aplicación del impuesto establecido por el órgano legislativo.

Sobre el particular, se ha señalado que, en términos de lo dispuesto en el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, el Ejecutivo Federal está facultado para no ejercer su atribución recaudatoria (facultad-obligación) únicamente en los casos en que se haya afectado o se trate de impedir que se afecte, entre otros, a una rama de la industria, derivado de la existencia de fenómenos naturales, económicos o sociales, esto es, de sucesos extraordinarios, que por ser contingentes el órgano legislativo no estuvo en aptitud de eximirlos del pago.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal no puede válidamente hacer uso de esa facultad, cuando estime que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria, obedezca a la aplicación de un tributo fijado por el Congreso de la Unión a cargo de determinados sujetos o de hechos imponibles, es decir, con motivo de lo dispuesto en una ley tributaria federal, pues ese no es el alcance y sentido del artículo 39, fracción I, del Código Fiscal, que está dirigido a los casos en que debido a fenómenos naturales, económicos o sociales, se afecte o pueda afectar a una específica región o lugar del país, a una rama de la industria o a una actividad específica.

De igual manera, al eximir del pago del tributo por estimar que con su aplicación se afecta a esa rama de la industria, contraría la voluntad del Congreso de la Unión expresada en la ley que establece el tributo, y hace nugatoria no sólo la ley que lo crea, al eliminar totalmente y durante cierto tiempo el pago del impuesto especial sobre producción y servicios que por primera vez incluyó a la rama de la industria cuando usa en su elaboración edulcorantes distintos al azúcar de caña; y contraría también el fin extrafiscal que en el caso se expresó en el procedimiento legislativo, consistente en la protección a la industria azucarera nacional.

En efecto, como se ha señalado, corresponde al Congreso de la Unión establecer las contribuciones, así como sus elementos esenciales, por lo que si dicho órgano legislativo estableció el impuesto especial sobre producción y servicios para la citada rama de la industria, cuando utilice edulcorantes distintos al azúcar de caña, el Ejecutivo Federal no puede hacer nugatoria esa facultad, so pretexto de aplicar el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

De lo expuesto, se infiere que el Ejecutivo Federal aplicó indebidamente el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación y, de ahí, que transgrede el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que lo faculta para ejecutar puntualmente las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En tal virtud, se estima fundada la presente controversia constitucional, con base en los argumentos anteriores y, por tanto, resulta innecesario ocuparse de los restantes que plantea la parte actora, pues cualquiera que fuere el resultado de su examen, no variaría la conclusión a que se ha arribado.

Por todo lo expuesto, procede declarar la invalidez del artículo primero del decreto impugnado, expedido por el presidente de la República y publicado el cinco de marzo de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación y, toda vez que también se combate el artículo transitorio segundo como consecuencia del artículo primero del citado decreto, igual declaratoria debe operar en relación con dicho numeral transitorio, pues en éste se establece que el artículo primero estará en vigor hasta el treinta de septiembre de dos mil dos.

No es óbice a lo anterior que la parte actora demande también la invalidez del artículo primero transitorio, ya que en éste únicamente se previó que el decreto impugnado entraría en vigor al día siguiente de su publicación y, por ende, al haberse declarado la invalidez del artículo primero del decreto, así como del transitorio segundo, resulta innecesario hacer pronunciamiento alguno en relación con aquél.

La declaratoria de invalidez decretada tiene efectos generales por tratarse de una disposición general emitida por el Poder Ejecutivo Federal y combatida en esta vía por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso c) y penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 42 y 45 de su ley reglamentaria, los cuales operarán a partir del dieciséis de julio de dos mil dos.

Así resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno y por unanimidad.

JURISPRUDENCIA QUE CON MOTIVO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 32/2002, ESTABLECIÓ LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.²

BENEFICIOS FISCALES. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE OTORGA AL EJECUTIVO FEDERAL EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE MOTIVARSE DEBIDAMENTE.

EXENCIONES FISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 49, 50, 70 Y 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

EXENCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ESTABLECERLAS.

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL DECRETO EXPEDIDO POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL POR EL QUE SE LIBERA DEL PAGO DE ESE TRIBUTO A LOS CONTRIBUYENTES QUE UTILICEN EDULCORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE MARZO DE DOS MIL DOS, TRANSGREDE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL APLICAR INDEBIDAMENTE EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

² IUS 2003, *Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-2003*; Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Registro No. 186657

Localización:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Julio de 2002

Página: 649

Tesis: P./J. 29/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Rubro: BENEFICIOS FISCALES. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE OTORGA AL EJECUTIVO FEDERAL EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE MOTIVARSE DEBIDAMENTE.

Texto: El artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación faculta al Poder Ejecutivo Federal, entre otros supuestos, para que mediante resoluciones de carácter general libere temporalmente del pago de contribuciones a ciertas regiones o grupos de personas cuando, a causa de fenómenos naturales, económicos o sociales que el órgano legislativo no estuvo en posibilidad de prever o conocer al establecer el tributo, se haya afectado o pueda afectarse la situación económica de alguna región del país, de una rama de actividad, la producción o venta de productos o la realización de una actividad, pero en virtud de que esa facultad otorgada al Poder Ejecutivo no implica la de establecer exenciones en sentido fiscal, ha de concluirse que la determinación que tome de liberar del pago de una contribución y sus accesorios a determinados contribuyentes o regiones, debe justificarse motivándola en alguno de los supuestos mencionados.

Precedentes: Controversia constitucional 32/2002. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 12 de julio de 2002. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy doce de julio en curso, aprobó, con el número 29/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil dos.

Registro No. 186581

Localización:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Julio de 2002

Página: 998

Tesis: P./J. 31/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Rubro: EXENCIONES FISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 49, 50, 70 Y 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Texto: De los artículos 31, fracción IV, 49, 50, 70 y 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo establecer en una ley las contribuciones, así como sus elementos esenciales; este principio de reserva de ley se expresa también en el artículo 28, párrafo primero, constitucional, en cuanto señala que están prohibidas las exenciones "en los términos y condiciones que fijan las leyes". Por tanto, si la exención en materia tributaria consiste en que, conservándose los elementos de la relación jurídico-tributaria, se libera de las obligaciones fiscales a determinados sujetos, por razones de equidad, conveniencia o política económica, lo que afecta el nacimiento y cuantía de dichas obligaciones, se concluye que la exención se integra al sistema del tributo, de modo que su aprobación, configuración y alcance debe realizarse sólo por normas con jerarquía de ley formal y material.

Precedentes: Controversia constitucional 32/2002. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 12 de julio de 2002. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy doce de julio en curso, aprobó, con el número 31/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil dos.

Registro No. 186580

Localización:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Julio de 2002

Página: 999

Tesis: P./J. 30/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Rubro: EXENCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ESTABLECERLAS.

Texto: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer, mediante la expedición de leyes, las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto público, y acorde con el artículo 89, fracción I, del mismo Ordenamiento Fundamental, es obligación del Poder Ejecutivo Federal recaudar tales contribuciones en acatamiento a dichas leyes, por lo que cuando el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación lo faculta para eximir parcial o totalmente del pago de contribuciones y sus accesorios durante un tiempo determinado a algunos contribuyentes, siempre que se presenten situaciones de emergencia y mediante la expedición de resoluciones de carácter general, esa facultad se limita a liberar de pago a dichos contribuyentes, pero no significa que se le conceda la facultad de establecer exenciones fiscales, puesto que el ejercicio de esta facultad corresponde exclusivamente al Poder Legislativo al establecer los tributos.

Precedentes: Controversia constitucional 32/2002. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 12 de julio de 2002. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy doce de julio en curso, aprobó, con el número 30/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil dos.

Registro No. 186551

Localización:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVI, Julio de 2002

Página: 1000

Tesis: P./J. 32/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Rubro: IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL DECRETO EXPEDIDO POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL POR EL QUE SE LIBERA DEL PAGO DE ESE TRIBUTU A LOS CONTRIBUYENTES QUE UTILICEN EDULCORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE MARZO DE DOS MIL DOS, TRANSGREDE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL APLICAR INDEBIDAMENTE EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Texto: El mencionado decreto en el que el presidente de la República, invocando la citada disposición del Código Fiscal de la Federación, libera temporalmente del pago del impuesto especial sobre producción y servicios a esa rama de actividad, transgrede dichos dispositivos, pues lo expidió sin haberse actualizado ninguna de las situaciones extraordinarias derivadas de fenómenos naturales, sociales o económicos que, como presupuestos de su aplicación, exige la ley, esto es, hechos imprevisibles que el legislador no podía haber conocido al momento de crear el tributo; en vez de ello el decreto liberó del pago del tributo a un grupo de empresas en contravención a la determinación del Legislativo, cuya intención fue, precisamente, que debían pagar el impuesto.

Precedentes: Controversia constitucional 32/2002. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 12 de julio de 2002. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy doce de julio en curso, aprobó, con el número 32/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil dos.

BIBLIOGRAFÍA***SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA***

- 1.- ALVAREZ AVENDAÑO Juan Antonio y LIZAMA ANGUITA Claudio, Dumping y competencia desleal Internacional; Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1ª Ed., 1995.
- 2.- ANDERE Eduardo y KESSEL Georgina, México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio; México, Mc Graw Hill, 1ª Ed., 1992.
- 3.- BIBLIOTECA SALVAT DE GRANDES TEMAS, Las organizaciones internacionales; España, Salvat Editores, s/no. Ed., 1974.
- 4.- BURGOA ORIHUELA Ignacio, Derecho constitucional mexicano; México, Porrúa, 11ª Ed., 1997 .
- 5.- CALDERÓN SALAZAR Jorge A. (coord.), México en un mundo global; México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung- Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, s/no. Ed., 2001.
- 6.- CALVA José Luis, El modelo neoliberal mexicano; México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara, 1ª Ed., 1993.
- 7.- CALVA José Luis, La disputa por la tierra; México, Fontamara, 1ª Ed., 1993.
- 8.- CARDERO María Elena (comp.), Qué ganamos y qué perdimos con el TLC; México, UNAM-Siglo XXI, 1ª Ed. 1996.
- 9.- CRESPO Horacio (coord.), Historia del azúcar en México; México, FCE, 1ª Ed., 1988.
- 10.- CRUZ MIRAMONTES Rodolfo, El TLC: controversias, soluciones y otros temas conexos; México, Mc Graw Hill, 1ª Ed., 1997.
- 11.- EATON David W., México y la globalización; México, Trillas-ITESM, 2001.
- 12.- ENCICLOPEDIA ENCARTA 2002, USA, Microsoft Corporation.
- 13.- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA; España, Ediciones Nauta, s/no. Ed., 1979.
- 14.- ESCAMILLA Edmundo y otros, El maíz en el mundo. Presencia y esencia; México, Fundación Minsa, 1ª Ed. 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

- 15.- GALINDO MARQUINA Nury, Las negociaciones del azúcar en el TLCAN entre México y Estados Unidos; Tesis de licenciatura, México, COLMEX, 2000.
- 16.- GARCÍA CANCLINI Néstor, La globalización imaginada; México, Paidós, 1ª Ed., 1999.
- 17.- GARCÍA CHÁVEZ Luis Ramiro, La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial; México, UACH-CIESTAAM / CYTCAÑA, 1ª Ed., 1997.
- 18.- GARCÍA CHÁVEZ Luis Ramiro, La industria de la fructosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana; México, UACH-CIESTAAM / CYTCAÑA, 1ª Ed., 1998.
- 19.- GONZÁLEZ PACHECO Cuauhtémoc (coord.), El sector agropecuario mexicano frente al Tratado de Libre Comercio; México, UACH-UNAM-Juan Pablos Editor, 1ª Ed., 1992.
- 20.- HUERTA María Teresa, Empresarios del azúcar en el siglo XIX; México, INAH, 1993.
- 21.- JEREZ RIESCO José Luis, Comercio internacional; Madrid, ESIC, 2000.
- 22.- KESSEL Georgina, Lo negociado del Tratado de Libre Comercio. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado de Libre Comercio; México, ITAM-Mc Graw Hill, 1ª Ed. 1994.
- 23.- LEYCEGUI Beatriz y FERNÁNDEZ DE CASTRO Rafael, ¿Socios naturales?, cinco años de TLCAN; México, ITAM, 2000.
- 24.- MALPICA DE LA MADRID Luis, El sistema mexicano contra las prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; México, Porrúa-UNAM, 1998.
- 25.- MARGAÍN Eduardo, El Tratado de Libre Comercio y la crisis del neoliberalismo mexicano; México, UNAM-CISAN, 1ª Ed. 1995.
- 26.- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, Agricultural policy reform and the rural economy in OECD countries; France, OECD, 1998.
- 27.- PARE Luisa (coord.), El Estado, los cañeros y la industria azucarera 1940-1980; México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1987.
- 28.- SABORÍO Sylvia (coord.), Reto a la apertura. Libre comercio en las Américas; México, Mc Graw Hill, 1ª Ed., 1994.

- 29.- SCHWENTESIUS RINDERMAN Rita y otros (coord.), TLC y agricultura ¿funciona el experimento?; México, CUESTAAM-TAMRC-CNAS-CONACYT-CSWHT-CIBER-Juan Pablos Editor, 1ª Ed., 1998.
- 30.- SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, texto oficial; Porrúa-SECOFI, 1993.
- 31.- SYDNEY MINTZ Wilfred, Dulzura y poder; el lugar del azúcar en la historia moderna; México, SIGLO XXI, 1ª Ed., 1996.
- 32.- TORRES Felipe y otros (coord.), El reordenamiento agrícola en los países pobres; México, UNAM - Instituto de Investigaciones Económicas - Programa Universitario de Alimentos, 1ª Ed., 1996.
- 33.- TUGORES QUES Juan, Economía internacional e integración económica; t. IV; Colombia, Mc Graw Hill, 1ª Ed., 1994.
- 34.- VEGA CANOVAS Gustavo (coord.), México ante el libre comercio con América del norte; México, El Colegio de México-CEI-UNITEC, 1ª Ed., 1991.
- 35.- VERA CAMPOS Mónica y otros (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1ª Ed. 1998.
- 36.- WITKER Jorge y JARAMILLO Gerardo, El régimen jurídico del comercio exterior en México; México, UNAM, 1991.

SECCIÓN HEMEROGRÁFICA

- 1.- BELTRÁN Pérez Guillermo, "Situación y problemática de la industria azucarera mexicana"; en *Bien común y gobierno*, año 7, no. 79, México D.F., julio de 2001, pp. 5-12.
- 2.- CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA Y ALCOHOLERA, "Marco estructural de la industria azucarera"; en *Industria Concamin*, vol. 8 no. 83, marzo de 1996, p. 17
- 3.- CRUZ Castellanos Federico, "Economía cañero-azucarera (neoliberalismo y crisis)"; en *Momento económico*, no. 67, México D.F., mayo-junio de 1993, pp. 19-22.
- 4.- CRUZ ZAMORANO Alma, "Agricultura mundial: perspectivas para 2030"; en *Comercio exterior*, vol. 53, no. 8, Bancomext, México, D.F., septiembre de 2003, pp.780-787.

- 5.- CRUZ ZAMORANO Alma, "Biotecnología: retos y oportunidades para los países en desarrollo"; en *Comercio exterior*, vol. 53, no. 5, Bancomext, México, D.F., mayo de 2003, pp.490-496.
- 6.- CH. A. S. (Bancomext), "El TLC y las perspectivas de producción azucarera"; en *Comercio exterior*, vol. 47, no. 7, Bancomext, México D.F., julio de 1994, pp. 975-983.
- 7.- DANELL SÁNCHEZ Juan, "En los ingenios millón y medio de desempleados"; en *Milenio*, no. 229, Ed. Multimedia, México D.F, 11 de febrero de 2002, pp. 26-33.
- 8.- DE LA REZA Germán A., "Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas"; en *Comercio exterior*, vol. 53, no. 8, Bancomext, México D.F., septiembre de 2003, pp. 767-778.
- 9.- DEL VILLAR KRETCHMAR Samuel Ignacio, "Depresión en la industria azucarera mexicana"; en *Foro Internacional*, vol. 16, no. 4 (64), El Colegio de México, México D.F, abril.junio 1976, pp. 526-585.
- 10.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; 01/01/2002.
- 11.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; 05/03/2002.
- 12.- EL FINANCIERO, "Polémico ajuste fiscal; fructosa en el debate"; 06/03/2002.
- 13.- EL FINANCIERO, "Modificaciones al IEPS abren puerta a cambios fiscales profundos"; 06/03/2002.
- 14.- EL FINANCIERO, "Amortiguar el impacto en precios, piden cañeros"; 06/03/2002.
- 15.- GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS; 30/12/2001.
- 16.- GARCÍA CHÁVEZ Luis Ramiro, "El mercado azucarero mexicano y el Tratado de Libre Comercio"; *Reporte de Investigación*, no. 3, UACH-CIESTAAM, México, 1ª Ed. 1997, pp. 1-14.
- 17.- GARCÍA Chávez, Luis Ramiro y ESCALANTE Semerena Roberto; "La agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura"; en *Comercio exterior*, vol. 47, no. 12, Bancomext, México D.F., diciembre de 1997, pp. 975-983.
- 18.- GARCÍA CHÁVEZ Luis Ramiro y H. SPREEN Thomas, "La agroindustria azucarera de México: Reformas estructurales y sus implicaciones para el mercado de los edulcorantes"; *Reporte de Investigación*, no. 55, UACH-CIESTAAM, México, 1ª Ed. 2000, pp. 1-44.
- 19.- GONZÁLEZ DÁVILA Daniel, Apuntes del curso: "Control constitucional mexicano", semestre 99-2 en la *Facultad de Derecho de la UNAM*.

- 20.- GORDILLO Gastón, "Después de los ingenios: la mecanización de la zafra"; en *Desarrollo económico*, vol. 35, no. 137, Buenos Aires, abril-junio de 1995.
- 21.- OJEDA PAULLADA Pedro; Apuntes del curso: "Introducción al derecho económico", semestre 97-1 en la *Facultad de Derecho de la UNAM*.
- 22.- PÉREZ HERNÁNDEZ Víctor Hugo, Apuntes del curso: "Teoría económica", semestre 95-1 en la *Facultad de Derecho de la UNAM*.
- 23.- PRADO LALLANDE Juan Pablo, "Coerción internacional: víctimas frente a eficacia"; en *Comercio exterior*, vol. 53, no. 5, Bancomext, México, D.F., mayo de 2003, pp.497-499.
- 24.- RAMÍREZ Miguel Ángel, "Tiempo contado de la industria azucarera"; en *Comercio exterior*, vol. 46, no. 6, Bancomext, México D.F., junio de 1996, pp. 443-447.
- 25.- SECOFI; "Programa de política industrial y comercio exterior", 9/05/96.
- 26.- SOSA CARPENTER Rafael, "Iniquidad jurídica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte"; en *Comercio exterior*, vol. 53, no. 5, Bancomext, México, D.F., mayo de 2003, pp.485-489.
- 27.- SOSA REYES José, "Proyección de la industria azucarera"; en *Actualidad –temas fundamentales –* no. 1, México D.F., 1982.
- 28.- VARGAS MEDINA Agustín, "La expropiación de los ingenios, un fracaso"; en *Proceso*, Ed. Esfuerzo, México D.F, 20 de enero de 2002, pp. 24-26.

SECCIÓN LEGISLATIVA

- 1.- Código Fiscal de la Federación.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.- Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona, 05/03/2002.
- 4.- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 01/01/2002.
- 5.- Jurisprudencia y tesis aisladas de la SCJN (1917-2003).

a).- **BENEFICIOS FISCALES.** EL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE OTORGA AL EJECUTIVO FEDERAL EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE MOTIVARSE DEBIDAMENTE.

b).- **EXENCIONES FISCALES.** CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN IV, 28, PÁRRAFO PRIMERO, 49, 50, 70 Y 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

c).- **EXENCIONES FISCALES.** EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ESTABLECERLAS.

d).- **IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.** EL DECRETO EXPEDIDO POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL POR EL QUE SE LIBERA DEL PAGO DE ESE TRIBUTOS A LOS CONTRIBUYENTES QUE UTILICEN EDULCORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE MARZO DE DOS MIL DOS, TRANSGREDE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL APLICAR INDEBIDAMENTE EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

6.- Ley Aduanera.

7.- Ley de Comercio Exterior.

8.- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

9.- Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10.- Ley sobre Celebración de Tratados.

11.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

SECCIÓN DE INTERNET-CIBERESPACIO

1.-AGUILAR GÓMEZ Javier -académico de la Facultad de Economía de la UNAM-, *Versión de la conferencia de prensa: Amenaza de productores de fructosa de EUA*; web site: www.dqi.unam.mx

2.-BARRIOS ALONSO J. Ángel, *Cuatro siglos de industria azucarera*; web site: www.jornada.unam.mx

3.-EL ECONOMISTA, *Protestan en EUA por impuesto mexicano a refrescos*; México, 09/01/2002. web site: www.economista.com.mx

- 4.-EL FINANCIERO, *Presionan cañeros para lograr apertura de EUA al azúcar*; México, 19/02/2002. web site: www.elfinanciero.com.mx, www.agroenlinea.com
- 5.-EL UNIVERSAL, *Controversia en contra de Fox*, México, 03/08/2002. web site: www.impuestum.com
- 6.-CNI NOTICIAS, *Interpondrá PRD controversia por decreto de Fox sobre impuestos*, México, 05/03/2002. web site: www.cnienlinea.com
- 7.- *El conflicto azucarero*; web site: www.geocities.com
- 8.-HERRERA BELTRÁN Fidel, *El Congreso de la Unión firme en la defensa de la industria azucarera mexicana*. fherrera.spri@senado.gob.mx
- 9.-LA CRÓNICA, *Controversia legislativa con el IEPS a refrescos*, México, 07/03/2002. web site: www.impuestum.com
- 10.-MÉXICO ANALÍTICA, *Presentará PRD controversia ante SCJN por exención de IEPS a fructosa*, México, 05/03/2002. web site: www.impuestum.com
- 11.-MILENIO DIARIO, *Impacto legislativo del decreto presidencial*, México, 06/03/2002. web site: www.impuestum.com
- 12.-MVS NOTICIAS, *Se suspendería temporalmente impuesto a alta fructosa*; México, 04/03/2002. web site: www.mvsnoticias.com
- 13.-REFORMA, *Aceptan cañeros cambios a impuesto sobre fructosa*; México, 06/03/2002. web site: www.impuestum.com
- 14.-REFORMA, *Estudian vetar impuesto a fructosa*; México, 20/02/2002. web site: www.reforma.com/negocios
- 15.-REFORMA, *Inquieta a productores IEPS a refrescos*; México, 02/01/2002. web site: www.reforma.com/negocios, www.sugaronline.com
- 16.-REFORMA, *Preocupa a EUA impuesto por fructosa*; México, 23/01/2002. web site: www.impuestum.com
- 17.-REUTERS, *México suspende impuesto a bebidas con fructosa*; México, 05/03/2002. web site: www.yahoo.com
- 18.-REUTERS, *Suspensión impuesto fructosa abre camino en disputa México-EEUU*; México, 05/03/2002. web site: www.yahoo.com
- 19.-TORRES TORRES Felipe, *Riesgo de que el azúcar aumente su precio y se requiera importarla por la alta demanda*; web site: www.dqi.unam.mx

20.-VINIEGRA GONZÁLEZ Gustavo, *Diversificarse o morir, dilema de la industria azucarera*, web site: www.jornada.unam.mx

www.bartens.com

www.cnienlinea.com

www.geplacea.ipn.mx

www.info4.jurídicas.unam.mx

www.jornada.unam.mx

www.nafta-sec-alena.org

www.sin.net/sugars

www.spriinc.org

www.sucrose.com

www.sugar.ca

www.sugaronline.com

www.sugartech.co.za

www.tate-lyle.co.uk/tls/index.htm

www.tu-berlin.de/zuckerinstitut

www.univ-reims.fr/Externes/Avh/avh.htm