



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

**TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:**

GEORGINA DÁVILA GUZMÁN

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA LEY DE
DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE
AZÚCAR**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE
TITULACIÓN COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón México

Abril 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

*GRACIAS SEÑOR, POR PERMITIRME SER
PARTE DE TU CREACIÓN, POR PONERME
DONDE ESTOY Y SOBRE TODO POR EL
REGALO MÁS HERMOSO, MI HIJA.*

A MI MADRE:

*POR DARMER LA VIDA, POR
CUIDARME HASTA EL DÍA DE HOY,
POR SER UNA MADRE PARA MI HIJA
Y PORQUE GRACIAS A TI SOY LO QUE
SOY, TE AMO MAMI.*

A MI HIJA KAROL:

*POR DARMER LA FORTALEZA QUE ME
AYUDA A SEGUIR ADELANTE, POR SER LA
LUZ QUE ILUMINA CADA UNO DE MIS
DÍAS Y POR HACERME MEJOR PERSONA,
GRACIAS POR EXISTIR PRINCESA, TE
ADORO.*

*A MIS HERMANOS JULIO CÉSAR Y
RICARDO:*

*GRACIAS POR SER PARTE DE MIS
TRIUNFOS Y FRACASOS, POR
QUERERME Y CUIDARME COMO LO
HAN HECHO HASTA AHORA, LOS
QUIERO MUCHO.*

*A TODOS LOS MIEMBROS DE MI GRAN
FAMILIA:*

*POR SU AMOR Y SU APOYO INCONDICIONAL
DESDE EL DÍA EN QUE LLEGUÉ A ESTE
MUNDO, A TODOS GRACIAS.*

A VÍCTOR HUGO:

*POR SER UN GRAN AMIGO, POR LA
CONFIANZA QUE HAZ DEPOSITADO
EN MÍ, POR TUS ENSEÑANZAS Y POR
PERMITIRME SIEMPRE, SER PARTE
DE TU EQUIPO DE TRABAJO, MIL
GRACIAS.*

A MIS AMIGOS:

*POR SER MIS HERMANOS, POR SU AMOR,
SU LEALTAD Y POR ESTAR CONMIGO
CUANDO MÁS LOS NECESITO, GRACIAS.*

*A LOS LICENCIADOS
FILIBERTO FLORES Y ALBERTO
CERÓN:*

*POR TODO SU APOYO, POR SU
AMISTAD Y POR TRANSMITIRME SUS
CONOCIMIENTOS EN MATERIA
REGISTRAL.*

*A MI UNIVERSIDAD Y A MIS
PROFESORES:*

*POR LOS CONOCIMIENTOS Y ENSEÑANZAS
ADQUIRIDOS, ES UN ORGULLO SER
EGRESADO DE ESTA INSTITUCIÓN Y SER
PUMA DE CORAZÓN.*

|

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA LEY DE DESARROLLO
SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR**

	Pág.
ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

**CAPÍTULO 1
ACTORES PRINCIPALES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE
DE LA CAÑA DE AZÚCAR**

1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.....	5
1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	6
1.3 SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA).....	9
1.3.1 Estructura Orgánica.....	10
1.4 COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA.....	11
1.4.1 Estructura.....	14
1.5 REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO.....	15
1.6 ABASTECEDORES DE CAÑA DE AZÚCAR.....	16
1.7 INGENIOS AZUCAREROS.....	16
1.8 PADRÓN DE ABASTECEDORES POR INGENIO.....	17

**CAPÍTULO 2
REGULACIÓN JURÍDICA DEL FUNCIONAMIENTO DEL
REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO**

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	18
---	----

2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	19
2.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA).....	22
2.4 MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA.....	23
2.5 ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO Y SE DELEGAN FACULTADES EN FAVOR DE SU TITULAR.....	26

CAPÍTULO 3

PROYECTO DE MODIFICACIÓN A LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR

3.1 GENERALIDADES DEL PADRÓN.....	29
3.2 INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LOS INGENIOS AZUCAREROS, EN LA ENTREGA DEL PADRÓN AL REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO.....	33
3.3 REFORMA AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR.....	35
CONCLUSIONES.....	41
FUENTES CONSULTADAS.....	43

INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente tesina, es realizar un trabajo de investigación, tendiente a analizar y proponer modificaciones a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con vinculación a la conformación del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, cuya tarea es responsabilidad del Registro Nacional Agropecuario adscrito a la Coordinación General Jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y con base en las modificaciones, lograr que el proceso de conformación a cargo de ese Registro sea más eficiente y puntual.

Esta tesina, se encuentra conformada por tres principales capítulos:

El capítulo 1, trata lo referente a los actores principales del desarrollo sustentable de la caña de azúcar, y en él, se abordan los conceptos más importantes en la materia; mismos que se emplearán en el presente trabajo y cuyo objeto es proporcionar al lector una comprensión de los principales términos.

En el capítulo 2 referido a la “regulación jurídica del funcionamiento del Registro Nacional Agropecuario”, se abordan las disposiciones normativas (constitución federal, leyes, reglamentos, manuales y acuerdos) que fundamentan jurídicamente el funcionamiento de ese Registro y en consecuencia del acto registral y la conformación de padrones, entre ellos, el Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, que es el que dio pauta para la realización de este trabajo.

En el capítulo 3 y el más importante, se trata lo relativo al proyecto de modificación a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y es aquí donde se plantea la problemática del incumplimiento de los Ingenios

Azucareros en la entrega de los padrones de abastecedores de caña de azúcar al Registro Nacional Agropecuario y de donde surge el planteamiento de legislar, para los efectos de prever una sanción a dichos Ingenios, por su incumplimiento, llegando así, a la propuesta de reforma al artículo 44 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Los métodos utilizados para el análisis e investigación del tema de esta tesina fueron: a) el discursivo, ya que se llevó a cabo una reflexión sobre el problema detectado y sobre la solución que se le debe dar al mismo, b) el hermenéutico porque se llevó a cabo la interpretación de una obligación, en el marco de los propósitos esenciales de la ley, c) el exegético, ya que se siguió el orden e importancia de la jerarquización de las leyes, así como también se mostró la etimología de algunos conceptos y por último d) el analítico, al realizarse un análisis para poder llevar a cabo esta investigación. Asimismo, se utilizó la técnica documental.

CAPÍTULO 1

ACTORES PRINCIPALES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR

Para comenzar este capítulo, es pertinente señalar que, a la rama del derecho público que tiene por objeto específico normar las actividades de la administración pública, se le denomina “derecho administrativo”.

1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

Para algunos autores, entre ellos Manuel María Díez, el derecho administrativo es un “Complejo de normas de derecho público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública.”¹

Pero el derecho administrativo no sólo se limita a regular y garantizar las relaciones internas, de las actividades de las instituciones gubernamentales, sino que también establece la organización de forma externa, es decir, la relación interinstitucional de apoyo existente, entre las Secretarías de Estado, los órganos administrativos, los servidores públicos, medios económicos y lo más importante, la forma en que deben desarrollarse las actividades en dicha administración.

Para Eduardo García Máynez, el derecho administrativo podría definirse como el “Complejo de normas jurídicas que regula la organización y la actividad de la administración pública en sentido formal.”² Con respecto, a esta definición y aplicándola en estricto sentido a la Administración Pública Federal, que es la que interesa para el desarrollo de este trabajo de investigación, se piensa que, en sentido formal para dicho autor, significa lo relacionado con el

¹ DÍEZ Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo I, trigésima séptima edición, Bibliográfica Argentina S.R.L., Argentina, 1993, pág. 263.

² GARCÍA MÁYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima tercera edición, Porrúa, México, 2000, pág. 141.

funcionamiento de los órganos ejecutores, es decir, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y demás organismos que conforman la Administración Pública Federal y que se analizan a continuación.

1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para algunos autores como Andrés Serra Rojas, la Administración Pública es “Una estructura político jurídica reconocida en la Constitución...”³ Se piensa que esta definición está incompleta, por lo que no estaría de más el añadirle que la Administración Pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado y que depende directamente del poder ejecutivo federal, se caracteriza por ser un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales, que tienen a su cargo el atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas que se presentan día a día en esta complicada esfera social, existente en nuestro país.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º se menciona que, la Administración Pública Centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Administración Pública Paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La misma ley en el artículo 2º señala:

“Artículo 2º En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder

³ SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Volumen I, vigésima sexta edición, Porrúa, México, 2006, pág. 87.

Ejecutivo, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Derogada;
- III.- Consejería Jurídica.”

En cuanto a este artículo segundo, vale la pena mencionar que, existen dieciocho Secretarías de Estado, y aunque el año pasado, en algún momento se pensó, en desaparecer a una de éstas y a dos integrarlas en áreas pertenecientes a otras Secretarías, debido a la implementación del programa de austeridad en el Gobierno Federal y así contar con quince Secretarías de Estado únicamente, al final eso no ocurrió y las Secretarías de la Reforma Agraria, Turismo y Función Pública siguen siendo parte de la estructura de nuestro Gobierno.

En el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispone que:

“Artículo 3º El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y
- III.- Fideicomisos.”

Para los efectos de la investigación, es importante el análisis relativo a la Administración Pública Centralizada, ya que la problemática surgida y a la que

se propone dar solución, se deriva del funcionamiento de una Secretaría de Estado.

Luis Ignacio Vázquez Cano, nos refiere que “En el año de 1989, se implantó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, y entre cuyos objetivos más importantes están: fortalecer e impulsar la modernización económica del país a través de la incorporación de reglas y normas sencillas y claras para favorecer la participación de los particulares en las actividades productivas del país; consolidar una cultura administrativa, por medio de la capacitación, motivación y orientación a los servidores públicos; mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante la incorporación de tecnología avanzada y adecuación física a las instalaciones y una nueva filosofía de servicio y atención a los usuarios; prevenir y combatir la corrupción, a través de una fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo de penalización y sanción a los servidores públicos.”⁴

Es así que, con la implementación de dicho programa, se llega a la conformación de la actual Administración Pública Centralizada, que en opinión de Pedro Guillermo Altamira es “Aquella en que la actividad administrativa se realiza de forma directa por los organismos centrales que actúan como coordinadores de la acción estatal. El organismo local carece de libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, los que son absorbidos por los organismos centrales. Existe una obvia subordinación de los organismos locales al central.”⁵

En resumen, la Administración Pública Centralizada que es asociada de manera directa como el gobierno federal, tiene mayor control, poder de decisión

⁴ VÁZQUEZ CANO Luis Ignacio, La Administración Pública Contemporánea en México, décima quinta edición, SECOGEF-FCE, México, 2003, pág. 212.

⁵ ALTAMIRA Pedro Guillermo, Curso de Derecho Administrativo, Ediciones De Palma, Argentina, 1997, pág. 147.

y jerarquización en comparación con los gobiernos estatales o también llamados gobiernos locales.

1.3 SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)

Como ya se mencionó, existen dieciocho Secretarías de Estado, entre las que se encuentra la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Esta Secretaría, tiene como objetivos principales, los siguientes:

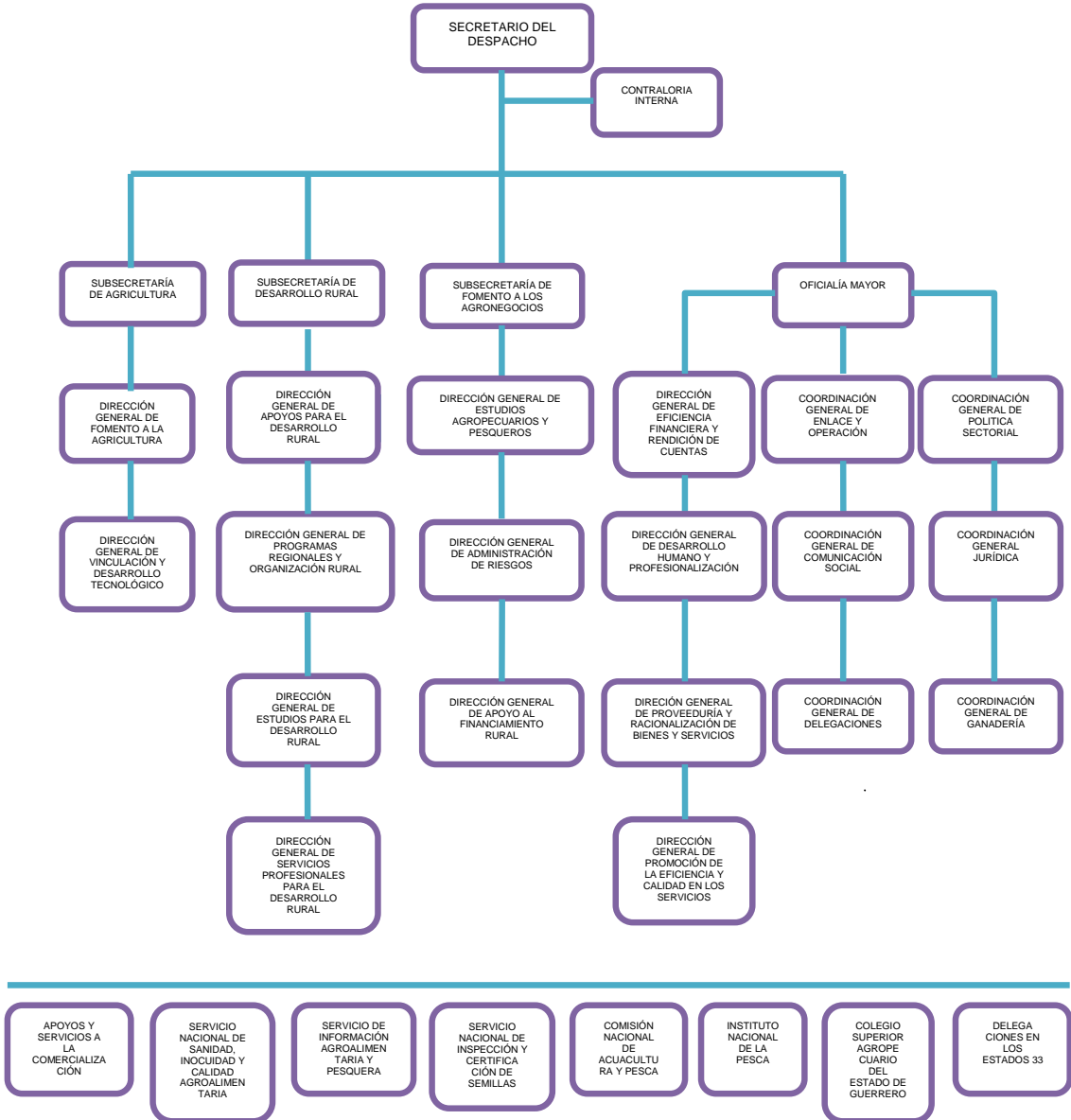
“La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas del sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario.”⁶

Al efecto, se concluye, que las actividades de la SAGARPA tienden a fortalecer al sector agropecuario, ya que a través de sus diversos programas, propicia la organización productiva y otorga apoyos a los agricultores y a aquellas personas que se dedican a la actividad pecuaria y cañera, así como a todas aquellas actividades que tengan que ver con el desarrollo rural, para que el país obtenga crecimiento en la producción de alimentos y también a nivel económico.

⁶ SAGARPA, Quienes somos, www.sagarpa.gob.mx, 3 de marzo de 2010, 19:07 hrs.

1.3.1 Estructura Orgánica

La SAGARPA se encuentra estructurada de la siguiente manera:⁷



⁷ Idem.

Como puede apreciarse, en la estructura orgánica de la SAGARPA, ésta cuenta con seis Coordinaciones Generales, entre las que se encuentra la Coordinación General Jurídica, uno de los principales pilares de esta tesina.

1.4 COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA

La Coordinación General Jurídica, es una Unidad Administrativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, adscrita directamente al Secretario del Ramo, competente de atender los asuntos jurídico-contenciosos (laborales, administrativos, civiles, mercantiles, penales), consultivos, legislativos, operativo-normativos de la Dependencia y en su caso, de su Sector Coordinado y de manera singular, lleva a cabo la administración del Registro Nacional Agropecuario.

De acuerdo con el manual de organización, sus funciones primordiales son las siguientes:

- Atender, dirigir, coordinar y supervisar los asuntos jurídicos de la Secretaría, participar en los del sector coordinado, así como interpretar, fijar, sistematizar y difundir criterios generales sobre la aplicación de las leyes y demás disposiciones generales de la competencia de la Secretaría.
- Formular proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, acuerdos, circulares y demás disposiciones en materias relacionadas con la competencia de la Secretaría o con el objeto de las entidades del sector coordinado, y pronunciarse sobre las que propongan las unidades administrativas de la Secretaría o las entidades paraestatales coordinadas.
- Representar legalmente a la Secretaría en toda clase de juicios en que sea parte, así como formular denuncias o querellas y otorgar el perdón legal cuando

proceda, y hacer del conocimiento del procurador general de la república, todos aquellos asuntos contenciosos, que como representante de la Federación le compete, en los términos del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Dictaminar todos los expedientes de infracciones de los ordenamientos legales, cuya aplicación corresponda a las unidades administrativas centrales y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, y tramitar los recursos administrativos que no sean competencia de otras unidades administrativas.

- Establecer, integrar y mantener actualizados los Registros Nacionales de Organizaciones de Productores Agrícolas, de Organismos Ganaderos, de Variedades Vegetales, y otros cuya operación compete a esta Secretaría y que no estén expresamente asignados a otra Unidad Administrativa.

- Revisar y, en su caso, aprobar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones legales que deba suscribir o refrendar el Secretario del Despacho.

- Autorizar los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones en materias relacionadas con la competencia de la SAGARPA o con el objeto de las entidades del sector coordinado.

- Determinar y proponer los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendir el Secretario y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los casos en los que se hubiere conferido la representación presidencial, los correspondientes a los demás servidores públicos ante el Ministerio Público de la Federación de los hechos que puedan constituir delitos

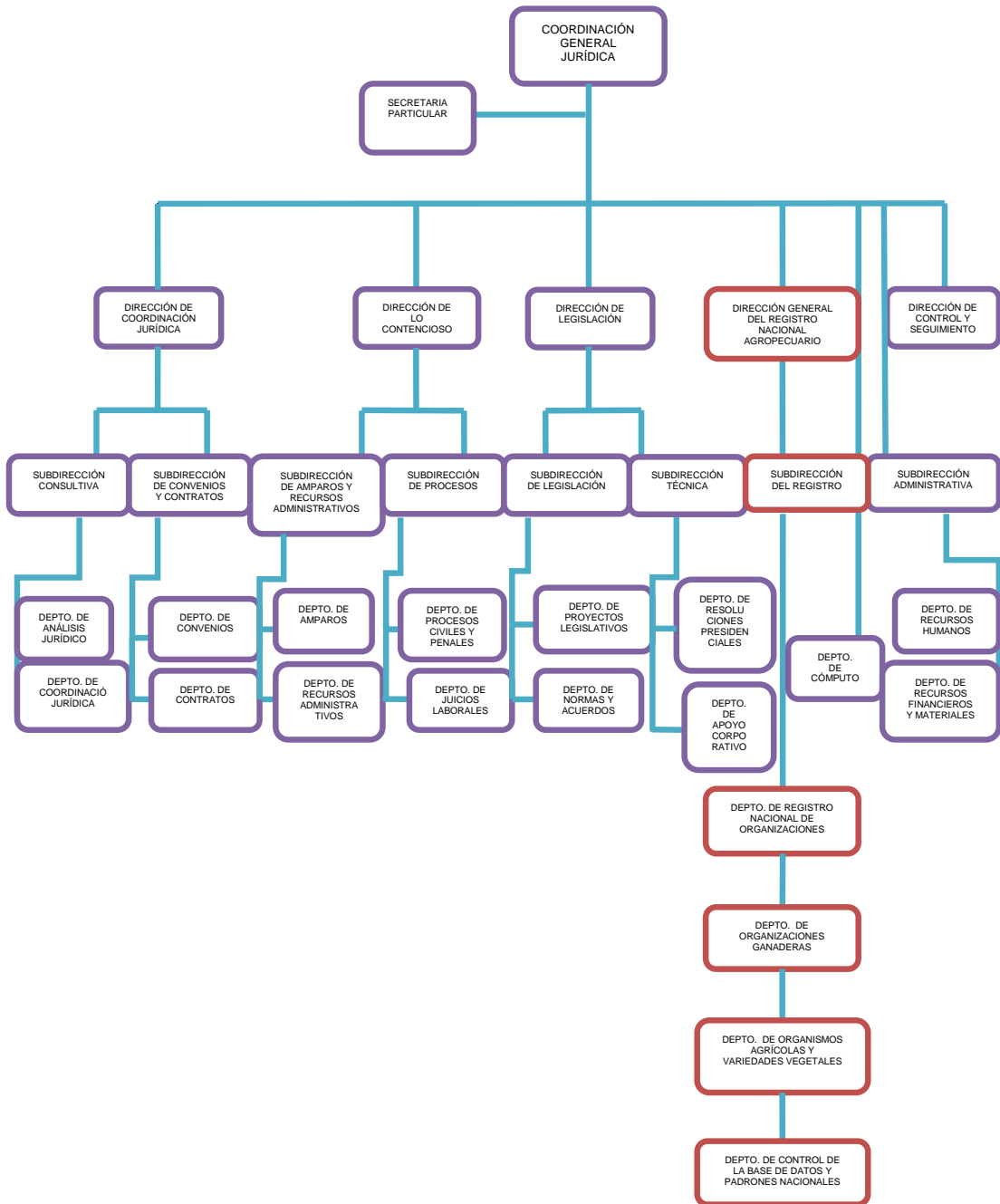
de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones, allegándose los elementos probatorios del caso y dando la intervención que corresponda a la Secretaría de la Función Pública.

- Administrar, dirigir y controlar los asuntos de tenencia legal de la tierra y demás inmuebles a disposición de la SAGARPA.
- Coordinar al Registro Nacional Agropecuario con el propósito de llevar a cabo la función registral mediante las actividades de calificación, inscripción, certificación y cotejo de los actos, documentos y demás elementos de significación jurídica a los que se hace referencia en la Ley de Asociaciones Agrícolas; la Ley de Organizaciones Ganaderas; la Ley Federal de Variedades Vegetales, sus respectivos reglamentos y demás disposiciones aplicables en la materia.

Como puede apreciarse, dentro de las funciones de la Coordinación General Jurídica se encuentra, la de mantener actualizados los Registros Nacionales de organizaciones de productores agrícolas, de organismos ganaderos, de variedades vegetales, y otros, dentro de estos denominados "otros", se encuentra el Servicio Nacional del Registro Agropecuario, el cual resulta competente para: inscribir a las organizaciones locales y nacionales de abastecedores de caña de azúcar (que se constituyan), certificar los padrones de los Ingenios y conformar el Padrón Nacional de Abastecedores. Por lo tanto, debido a que la problemática planteada y la solución sugerida, versan en materia cañera y en particular, en la conformación del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, el Servicio Nacional del Registro Agropecuario es de suma importancia.

1.4.1 Estructura

De acuerdo con el Manual de Organización de la Coordinación General Jurídica de la SAGARPA, su organigrama se encuentra estructurado de la siguiente manera:⁸



⁸ SAGARPA, Normateca Institucional, www.sagarpa.gob.mx, 17 de marzo de 2010, 13:37 hrs.

Dentro de la estructuración de la Coordinación General Jurídica se encuentra el Registro Nacional Agropecuario.

1.5 REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO

El Registro Nacional Agropecuario, es una instancia administrativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, adscrito a la Coordinación General Jurídica y que en términos de lo dispuesto por el Acuerdo por el que se establece y se delegan atribuciones a su titular, se le designa como órgano técnico registral, de carácter público, por estar autorizado para emitir copias certificadas y constancias registrales, competente para ejercer la fe pública registral, para la inscripción de los actos y documentos y demás elementos de significación jurídica, cuya competencia se encuentra acotada en la Ley de Asociaciones Agrícolas, la Ley Federal de Variedades Vegetales, la Ley de Organizaciones Ganaderas y sus respectivos Reglamentos y la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

A dicho registro le compete administrar cuatro registros públicos:

- ❖ Registro Nacional de Organizaciones de Productores Agrícolas.
- ❖ Registro Nacional de Variedades Vegetales.
- ❖ Registro Nacional de Organismos Ganaderos.
- ❖ Servicio Nacional del Registro Agropecuario.

Este último, destinado para las inscripciones que se deriven de la aplicación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

El Registro Nacional Agropecuario en lo general tiene como principales finalidades las siguientes:

1. Inscribir los actos, documentos y demás elementos de significación jurídica de las asociaciones agrícolas, organizaciones ganaderas y organizaciones de abastecedores de caña de azúcar, así como de las solicitudes, constancias de presentación y títulos de obtentor de variedades vegetales de su competencia; otorgando seguridad jurídica a sus inscripciones, a través de la función de calificación registral.
2. Emisión de constancias y copias certificadas y,
3. La clasificación y catalogación de los expedientes que integren el Archivo General Agropecuario a su cargo.

1.6 ABASTECEDORES DE CAÑA DE AZÚCAR

Por abastecedor se deberá comprender a aquél que provee de lo necesario o suministra y por lo que hace al vocablo caña “Proviene del latín **canna**, planta gramínea, que al industrializarse genera el azúcar comercial.”⁹

Para el desarrollo de esta investigación, se considera que los abastecedores de caña de azúcar son, aquellos productores, personas físicas o morales, cuyas tierras se dediquen total o parcialmente al cultivo de la caña de azúcar, para uso industrial y que tengan celebrado un contrato con condiciones particulares.

1.7 INGENIOS AZUCAREROS

La palabra Ingenio “Proviene del latín ingenium, que significa plantación de caña de azúcar; ingenio de azúcar es la planta industrial destinada a moler la caña y obtener el azúcar.”¹⁰

⁹ GARCÍA PELAYO Y GROSS Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, vigésima séptima edición, Larousse, México, 2003, pág. 191.

¹⁰ *Ibidem*, pág. 578.

Para efectos del presente trabajo, un Ingenio es la planta industrial dedicada al procesamiento, transformación e industrialización de la caña de azúcar.

1.8 PADRÓN DE ABASTECEDORES POR INGENIO

Un Padrón es considerado una nómina o lista de personas que, pertenecen a un pueblo o lugar específico, para efectos de esta investigación, el padrón de abastecedores por Ingenio es, el listado de los abastecedores de caña de azúcar existentes por cada uno de los Ingenios que se encuentran en cada Estado de la República Mexicana.

CAPÍTULO 2

REGULACIÓN JURÍDICA DEL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO

De conformidad con el ordenamiento jurídico, el cual se concibe, como un conjunto de normas jerárquicamente estructuradas, en el que unas determinan el contenido de las otras. En el sistema jurídico mexicano, de acuerdo con el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Constitución y las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, son la Ley Suprema de toda la Unión. Por lo que respetando dicha jerarquización de las disposiciones legislativas, se da inicio con nuestra Carta Magna, la Constitución Federal.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 90 constitucional establece las bases para la buena organización y el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”.

Con base en este artículo, la Administración de la Federación estará a cargo de las Secretarías de Estado y las Entidades Paraestatales, las primeras forman un papel muy importante dentro del funcionamiento de nuestro país, estas Secretarías se encuentran reguladas dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se analiza a continuación.

2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En opinión de Rodrigo Moreno Rodríguez, “La Ley Orgánica se encarga de regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto; establece las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina las Secretarías de Estado asignándoles competencia específica; y establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, contiene las principales funciones de apoyo global que la administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal (que abarca por igual a todas las dependencias y entidades).”¹¹

Es a partir de esta Ley, que se marca la pauta para la realización de la presente investigación, ya que dentro de ésta, se desprende la existencia y funcionalidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y es en esta última, donde surge la problemática en cuanto a la integración del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar de nuestro país.

Conforme al marco jurídico mencionado en el apartado anterior, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa lo siguiente:

¹¹ MORENO RODRÍGUEZ Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, vigésima tercera edición, UNAM, México, 2005, pág. 164.

“**Artículo 26.-** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”

Como se aprecia, dentro de las dieciocho Secretarías de Estado que funcionan dentro del Gobierno Federal de nuestro país, se encuentra la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y es dentro de ella, que surge la problemática planteada y a la que se pretende dar solución en este trabajo de investigación.

Dentro de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentra regulada dicha Secretaría y en su artículo 35 nos precisa los asuntos de su competencia, para efectos de nuestra investigación sólo se incluyen aquellas que se relacionan con el sector agropecuario:

“Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

II. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;

III a VIII...

IX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía;

X. Promover la integración de asociaciones rurales;

XI a XXII...”

Es de este artículo que partimos, para llegar al punto clave del presente capítulo, el Registro Nacional Agropecuario, ya que esta dependencia al igual que las otras diecisiete, cuentan con múltiples y variadas funciones y para poder llevar a cabo las mismas, deben tener un soporte orgánico, es decir, una estructura orgánica definida y dividida en diversas Coordinaciones Generales, Direcciones Generales, Direcciones Generales Adjuntas, Direcciones de Área, Subdirecciones y Jefaturas de Departamento, que tienen como objetivo principal el realizar todas y cada una de esas funciones con eficiencia, puntualidad, transparencia y profesionalismo.

2.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)

Dentro de la estructura orgánica de la SAGARPA, se encuentra la Coordinación General Jurídica y conforme a lo dispuesto por el Reglamento Interior de esta Dependencia, sus atribuciones en relación al funcionamiento del Registro Nacional Agropecuario son las siguientes:

“Artículo 15.- La Coordinación General Jurídica tendrá las siguientes atribuciones:

I a VI...

VII. Autorizar la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de productores pecuarios y de los organismos de productores agrícolas, así como revocarla, asentando la anotación correspondiente en el registro nacional del organismo respectivo;

VIII. Establecer, consolidar y mantener actualizados los registros nacionales de organizaciones de productores agrícolas; de organismos ganaderos; de variedades vegetales; así como aquellos cuya operación competa a esta Secretaría; asimismo, autorizar los documentos objeto de inscripción en dichos registros y emitir los lineamientos que habrán de observarse en los trámites de registro y expedición de los títulos que estén previstos en la Ley...

IX a XXXII...”

Como es de observarse, no se hace mención al Servicio Nacional del Registro Agropecuario, ya que al momento de emitirse el Reglamento, la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, aún no se había creado y ese

Servicio se deriva de la aplicación de dicha Ley, pero vale la pena mencionar que también es de la competencia del Registro Nacional Agropecuario.

2.4 MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA

Dentro del Manual de Organización de la Coordinación en comento, se encuentran las funciones que se realizan dentro del Registro Nacional Agropecuario y que se delegan en favor del Director General pero solo se insertan aquellas que se vinculan directamente con el acto registral.

“Artículo 10.- Para la realización de las funciones encomendadas al Registro Nacional Agropecuario, se delegan en favor de su Director General, las siguientes atribuciones:

I y II...

III. Suscribir las resoluciones de las calificaciones que lleve a cabo en el cumplimiento de sus funciones y firmará las inscripciones en los asientos respectivos, así como los certificados correspondientes;

IV...

V. Calificar las solicitudes de registro en materia de organizaciones agrícolas y ganaderas, valorando cada una de las constancias que se presenten, a fin de determinar si reúnen los requisitos de forma y fondo que se necesitan para obtener el registro respectivo;

VI. Registrar en materia de organizaciones agrícolas y ganaderas;

- a) Las actas constitutivas;
- b) Los estatutos;
- c) Los padrones de productores;
- d) Las actas de las sesiones de las asambleas generales ordinarias y extraordinarias que celebren las organizaciones, a fin

de ratificar o rectificar las resoluciones provisionales que hubiere dictado el Consejo Directivo respecto de la admisión, exclusión o renuncia de miembros, así como de la suspensión de derechos;

e) Los nombramientos y remociones de los miembros de los órganos directivos y delegados de las organizaciones;

f) Las actas de disolución, y

g) En general, toda modificación a las inscripciones previamente asentadas.

VII. Registrar los fierros, marcas y tatuajes que hayan sido autorizados por las autoridades competentes en los términos de la legislación local sobre la materia;

VIII. Coadyuvar con el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas en la tramitación de las solicitudes de otorgamiento del Título de Obtentor, a fin de:

a) Dictaminar la procedencia de la acreditación de personalidad de representantes legales en términos de lo dispuesto por el artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de Variedades Vegetales;

b) Revisar las transmisiones de los derechos de aprovechamiento y explotación con fines comerciales de una variedad vegetal y su material de propagación, a fin de determinar el cumplimiento de los requisitos aplicables a dicha figura, en atención a lo dispuesto en el capítulo III del Título Segundo de la Ley Federal de Variedades Vegetales, y

c) Calificar las solicitudes de renuncia de derechos de aprovechamiento y explotación con fines comerciales de una variedad vegetal y su material de propagación, de conformidad a lo señalado en los artículos 6º de la Ley Federal de Variedades Vegetales; 9º y 10 de su Reglamento.

IX. Expedir las Constancias de Presentación, Títulos de Obtentor y certificados de existencia o de no-inscripción en materia de variedades vegetales;

X. Inscribir en materia de variedades vegetales:

- a) Solicitud de expedición del Título de Obtentor;
- b) La constancia de Presentación;
- c) El Título de Obtentor;
- d) La renuncia de los derechos de aprovechamiento y explotación con fines comerciales de una variedad vegetal y su material de propagación;
- e) Las transmisiones de los derechos de aprovechamiento y explotación con fines comerciales de una variedad vegetal y su material de propagación;
- f) Las Licencias de Emergencia;
- g) El fin de la vigencia de la Constancia de Presentación o del Título de Obtentor, y
- h) La declaratoria en la que se establezca que la variedad vegetal ha pasado al dominio público.

XI y XII...

XIII. Vigilar e informar a la Coordinación General Jurídica, sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios que en materia de registro de fierros, marcas y tatuajes, suscriba la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con los gobiernos de las entidades federativas;

XIV a XVI..."

Como se deriva de la Fracción VI inciso c), una de las principales atribuciones del Registro Nacional Agropecuario, es la de inscribir o registrar los padrones de productores y en funciones del Servicio Nacional del Registro Agropecuario, deberá realizarlo con los padrones de abastecedores de caña de azúcar de cada uno de los Ingenios existentes en el país, para finalmente, conformar el Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar.

Pero no únicamente en el Manual de Organización de la Coordinación General Jurídica se regulan las atribuciones del Registro Nacional Agropecuario sino también en el Acuerdo por el que éste se establece.

2.5 ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO Y SE DELEGAN FACULTADES EN FAVOR DE SU TITULAR

El Registro Nacional Agropecuario surge por el Acuerdo mediante el cual se establece el mismo y se delegan facultades en favor de su titular, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Octubre de 2001 y el cual en su artículo 1º define al mismo, para quedar como sigue:

“Artículo 1º Se establece el Registro Nacional Agropecuario como órgano técnico responsable de los servicios registrales relativos a la organización de los productores agrícolas y ganaderos, así como de las inscripciones en materia de variedades vegetales dependiente de la Coordinación General Jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.”

Cabe hacer mención, que en el propio Acuerdo de referencia, se señala que el Registro Nacional Agropecuario es un órgano técnico, con rango de Dirección General; sin embargo, operativamente resulta tener el rango de una Dirección de Área.

“Artículo 2º El Registro Nacional Agropecuario llevará a cabo la función registral mediante las actividades de calificación, inscripción, certificación y cotejo de los actos, documentos y demás elementos de significación jurídica a los que se hace referencia en la Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas; la Ley de Organizaciones

Ganaderas; la Ley Federal de Variedades Vegetales, sus respectivos reglamentos y demás disposiciones aplicables en la materia.”

Dentro de las demás disposiciones aplicables en la materia, se encuentra la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y de la que se deriva el Servicio Nacional del Registro Agropecuario.

“**Artículo 5º** El Registro Nacional Agropecuario integrará un padrón nacional de productores agrícolas y ganaderos con la información de quienes participen en las organizaciones registradas ante su competencia. La información que obre en dicho documento, será pública y cualquier persona podrá tener acceso a la misma.”

Con la publicación el 22 de agosto de 2005 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar en el Diario Oficial de la Federación, se deriva de la misma que el Registro Nacional Agropecuario también integrará un Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar.

Por las múltiples funciones que realiza el Registro Nacional Agropecuario y que son básicas y de suma importancia para el buen funcionamiento de cada una de las Organizaciones Ganaderas, Asociaciones Agrícolas e Ingenios Azucareros que se encuentran constituidos en nuestro país, así como la expedición de Títulos de Obtentor de diversas Variedades Vegetales, sería idóneo que el Registro fuera un órgano desconcentrado de la SAGARPA y se le realizará una nueva estructuración para que su operatividad cuente con independencia y soporte propios.

Para concluir, se considera que, ya es el momento de que se modifiquen tanto el Reglamento Interior de la SAGARPA, el Manual de Organización de la Coordinación General Jurídica y el Acuerdo por el que se establece el Registro

Nacional Agropecuario, para que sean incluidas expresamente las atribuciones a cargo del Servicio Nacional del Registro Agropecuario.

CAPÍTULO 3

PROYECTO DE MODIFICACIÓN A LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR

En éste capítulo, se plantea la propuesta, para dar solución a la problemática existente en la conformación del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, por parte del Registro Nacional Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

3.1 GENERALIDADES DEL PADRÓN

Como se expuso en el capítulo anterior, compete a la SAGARPA, por conducto del Registro Nacional Agropecuario inscribir a las organizaciones locales y nacionales de abastecedores de caña de azúcar que se constituyan, asentando los datos relativos al acta constitutiva, a su padrón de afiliados, a sus estatutos, directivas y modificaciones de documentos.

Las organizaciones locales de abastecedores de caña, estarán constituidas en las zonas de abastecimiento con los productores de caña que tengan celebrado contrato con el Ingenio que corresponda y para poder obtener y mantener su registro, deberán contar con una membresía mínima equivalente al 10% del padrón total de los abastecedores de caña del Ingenio de que se trate y por lo menos con el 10 % del volumen total de la caña de la zona de abastecimiento correspondiente. Para dichos efectos, el Registro Nacional Agropecuario deberá certificar que dichos padrones cumplen con los requisitos establecidos en la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

En el proceso de inscripción, las organizaciones de abastecedores de caña de azúcar, deberán exhibir dos copias de su acta constitutiva y de sus estatutos debidamente certificados, dos copias del acta de elección de su

Comité Local vigente y dos copias del padrón de abastecedores de caña asociados, mismo que deberán actualizar anualmente.

El Padrón Nacional estará conformado por el listado de abastecedores de caña del país, especificando los Ingenios con los que tengan celebrado contrato y la organización local y/o nacional a la que pertenezcan, así como los datos que permitan su plena identificación.

Corresponde al Registro Nacional Agropecuario, la verificación del padrón de abastecedores de caña de azúcar de cada Ingenio y la certificación, en su caso, de las afiliaciones y renunciaciones a las organizaciones locales y/o nacionales que les sean presentadas, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1.- Los abastecedores de caña que tengan interés en constituir una organización o de renunciar a la que pertenezcan, deberán presentar la solicitud de afiliación y/o renuncia que deberá contener lo siguiente:

- a)** Nombre del abastecedor de caña;
- b)** Clave de abastecedor del Ingenio de que se trate;
- c)** Nombre del predio, parcela, ejido o congregación, municipio y entidad federativa a la que pertenezca;
- d)** Superficie contratada y volumen de caña entregada en la zafra inmediata anterior o, en su caso, el estimado de producción a industrializarse;
- e)** Número de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social;
- f)** Manifestación expresa de la organización local y/o nacional a que desee pertenecer o renunciar, y
- f)** Firma o huella digital del solicitante, de ser este último el caso, se requerirá la firma de dos testigos.

2.- En caso de renuncia a la organización a la que pertenezca, deberá ser presentada por escrito a la misma, con copia para el Comité de Producción y Calidad Cañera, para el Registro, y para la organización a la que desee pertenecer en su caso.

Una vez recibida dicha documentación, por el Registro Nacional Agropecuario, procederá a su análisis, evaluación y aprobación, en su caso; de ser procedente, certificará la misma para los fines legales a que haya lugar.

Para que el Registro Nacional Agropecuario, se encuentre en posibilidad de certificar los padrones de los Ingenios y las afiliaciones y renunciaciones, existe una obligación a cargo de los Ingenios, consistente en hacer entrega al Registro de la relación de la totalidad de sus abastecedores de caña de azúcar, anualmente o cuando así se les requiera, especificando la agrupación a que correspondan.

Debe considerarse que, teniendo el Registro Nacional Agropecuario las relaciones actualizadas de los abastecedores de caña de azúcar por parte de los Ingenios, así como las promociones de afiliaciones y renunciaciones entre una y otra organización de abastecedores, puede verificar que eventualmente exista una duplicidad en las afiliaciones, en cuyo caso en términos de lo dispuesto por el artículo 45 de la propia Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, el Registro pedirá al Comité de Producción y Calidad Cañera, que cite al abastecedor para que, de manera personal, manifieste a qué organización desea pertenecer, certificando tal decisión; con la observación de que en caso de que el abastecedor de caña de azúcar no atienda el citatorio sin causa que lo justifique, se le considerará no afiliado a organización alguna. Debiendo considerar que, el ciclo azucarero comprende el periodo del 1° de octubre de un año al 30 de septiembre del año siguiente.

Las solicitudes de afiliación y/o renuncia que se presenten antes del inicio del ciclo azucarero, surtirán efecto a partir del inicio del mismo. Si se presentaran una vez iniciado el ciclo azucarero tendrán efectos jurídicos hasta el inicio del siguiente.

Los padrones de abastecedores de caña de azúcar deberán actualizarse anualmente por Ingenio; de no presentarse modificación alguna, una vez iniciado el ciclo azucarero, prevalece el padrón del ciclo anterior.

Las afiliaciones que hayan sido certificadas se incluirán en el registro del Padrón Nacional cuando cuenten con la aprobación de la organización a la que deseen pertenecer.

Cabe hacer mención, que es una hipótesis que se actualiza de manera automática, toda vez que las afiliaciones y renunciaciones a una organización de abastecedores de caña de azúcar, son promovidas para su certificación y registro ante el Registro Nacional Agropecuario, por los propios representantes de las organizaciones locales de abastecedores de caña de azúcar.

El Padrón Nacional sirve de base para fomentar y fortalecer los programas y acciones de Gobierno orientados a la modernización y desarrollo de las zonas de abastecimiento.

Conforme a lo anterior, se tiene que la relación de la totalidad de abastecedores de caña de azúcar que le debe proporcionar anualmente cada Ingenio al Registro Nacional Agropecuario, resulta ser un elemento indispensable, para que éste certifique las afiliaciones y renunciaciones de los abastecedores entre una y otra organización local de abastecedores de caña de azúcar, así como para integrar y conformar el Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, cuya finalidad es que con base en el mismo y teniéndolo como referencia las instancias competentes de la

SAGARPA fomenten y fortalezcan los programas y acciones de Gobierno orientados a la modernización y desarrollo de las zonas de abastecimiento.

3.2 INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LOS INGENIOS AZUCAREROS, EN LA ENTREGA DEL PADRÓN AL REGISTRO NACIONAL AGROPECUARIO

La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2005, entrando en vigencia en lo general al día siguiente; sus disposiciones son de interés público y de orden social, por su carácter básico y estratégico para la economía nacional, tiene por objeto normar las actividades asociadas a la agricultura de contrato y a la integración sustentable de la caña de azúcar, de los procesos de la siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización y la comercialización de la caña de azúcar, sus productos, subproductos, coproductos y derivados.

A casi seis años de su aplicación, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en ejercicio de la función de registro de las organizaciones locales y nacionales de abastecedores de caña de azúcar, se ha enfrentado a la experiencia de no cumplir, con la oportunidad necesaria, en tiempo, en la certificación de los abastecedores de caña de azúcar de cada Ingenio del País, así como también en la certificación de las afiliaciones y renunciaciones que realizan los abastecedores entre una y otra organización local existente o emergente y, en su conjunto en la conformación anual del Padrón Nacional en la materia.

La falta de oportunidad, por parte del Registro en la certificación de las afiliaciones y renunciaciones de los abastecedores entre las organizaciones locales de abastecedores de caña de azúcar, es una circunstancia que perjudica a las propias organizaciones y a los abastecedores, como principales destinatarios de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, toda vez que con

base en tales certificaciones, el Registro determina si a las organizaciones emergentes se les otorga su registro y, respecto de las existentes si deben o no mantener su registro; circunstancia que se encuentra íntimamente vinculada con la conformación y operación de los Comités de Producción y Calidad Cañera previstos por dicha Legislación.

Es de aclarar que en términos de lo dispuesto por el artículo 24 de la ley de mérito, los citados Comités de Producción y Calidad Cañera se integran con los representantes de los Ingenios y también con los representantes de los abastecedores, éstos últimos por conducto de cada una de las organizaciones locales de abastecedores de caña de azúcar; debiendo tomar en cuenta que conforme a lo establecido por el artículo 26 del mismo ordenamiento legal, los Comités de referencia, son los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de la propia ley; teniendo, entre otras, las siguientes facultades y obligaciones:

- ❖ Formular los programas de operación de campo relativos a la siembra de caña de azúcar, actividades agrícolas, mecanización del campo, cosecha y molienda de caña para la zafra;
- ❖ Expedir las órdenes de suspensión de riegos, de quemas y de corte;
- ❖ Determinar el monto de los castigos a que se hagan acreedores los abastecedores de caña o el industrial;
- ❖ Aprobará el control y rotación de estibas de caña en el batey del Ingenio;
- ❖ Aprobar la distribución de todos los gastos prorrateables efectuados durante los periodos de pre-zafra y zafra que deban ser aplicados a la masa común de caña liquidable;
- ❖ Coadyuvar en su ámbito de acción con las medidas necesarias que le den viabilidad a las actividades que contribuyan al desarrollo sustentable de la caña de azúcar.

Para la realización oportuna y eficiente de las actividades certificadoras en la materia, se hace indispensable que el Registro Nacional Agropecuario,

cuenta oportunamente con la relación de la totalidad de los abastecedores de caña de azúcar de cada uno de los Ingenios en el país y, que en la actualidad ascienden a 57 a nivel nacional.

Asimismo, la relación o padrón de la totalidad de los abastecedores de caña de azúcar de cada Ingenio, se constituye como el principal instrumento de apoyo para que la Dependencia se pronuncie, en relación a la actualización o no de las hipótesis normativas contenidas en el artículo 34 de la ley de referencia, que señala lo siguiente:

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

Para atender estas particularidades, se prevé la aplicación del artículo 44 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

3.3 REFORMA AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR

Para ocuparse de las particularidades mencionadas en el apartado anterior, dentro de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en su artículo 44 se prevé lo siguiente:

“Artículo 44.- Los Ingenios tendrán la obligación de entregar al Comité y al Registro la relación de la totalidad de sus abastecedores de caña de azúcar anualmente o cuando así se les requiera, especificando la agrupación a que correspondan”.

Que no obstante lo anterior, se ha presentado el inconveniente que la mayoría de los Ingenios no cumplen por sí mismos, con la obligación que se deriva de lo dispuesto por el mencionado artículo 44, ya que de siempre se ha hecho necesario solicitar y reiterar su envío por parte del Registro y, cuando se remite lamentablemente ha dado inicio el ciclo azucarero, que conforme a la ley comprende el periodo del 1° de octubre de un año al 30 de septiembre del año siguiente.

La reiterada falta de respuesta por parte de los Ingenios, a la obligación contenida en el artículo 44 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar sin que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuente con los instrumentos administrativos que propicien el cabal cumplimiento de dicha obligación, no obstante, la importancia de contar con esa información, es lo que motiva y justifica que se proponga modificar dicha ley, a efecto de que se imponga una sanción económica, consistente en una multa a los Ingenios que no cumplan con la obligación de referencia y paralelamente, se particularice a quién le compete cumplirla dentro del Ingenio y se establezca el periodo de entrega.

Por todo lo anterior es que se plantea lo siguiente:

Propuesta de modificación al artículo 44 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar para quedar como sigue:

“Artículo 44.- Los Ingenios, a través de su Administrador, Comité de Administración, Gerente General o, quien ocupe el

cargo que implique las responsabilidades de su administración principal, tendrá la obligación de entregar al Comité y al Registro (en papel y en archivo electrónico en formato de Excel), la relación de la totalidad de sus abastecedores de caña de azúcar anualmente antes del inicio del ciclo azucarero o cuando así se les requiera, especificando la agrupación a que correspondan.

Una vez iniciado el ciclo azucarero, de incumplirse dicha obligación, por lo que hace al Registro, serán sancionados económicamente con una multa de 7,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, misma a la que se incorporarán el 10% de la cantidad a pagar, a cuenta de intereses que se generen por cada día de retraso, hasta la fecha en que el Ingenio haga entrega de la relación de que trata este artículo.

Al efecto, los Ingenios deberán de remitir al Registro en el transcurso de los meses de julio a septiembre de cada año, la relación de la totalidad de sus abastecedores de caña de azúcar, especificando la organización local a la que correspondan cada uno de los abastecedores y en su caso, si se trata de abastecedores independientes y, contener como mínimo los siguientes datos:

- a) Nombre del abastecedor**
- b) Clave del Ingenio**
- c) Superficie contratada**
- d) Volumen de caña estimada**
- e) Número de afiliación ante el Instituto Mexicano del Seguro Social**

En el supuesto de que los Ingenios no remitan la relación de la totalidad de los abastecedores en los meses de referencia de cada año o, a más tardar a los 10 días hábiles en los casos de que se le solicite, el Registro informará de su incumplimiento a la Coordinación General Jurídica de la Secretaría, para los efectos de que ésta promueva la imposición de la multa, con sujeción a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la intervención de la autoridad hacendaria para la ejecución y cobro de la multa.”

Lo anterior, sin contravención a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 22 Constitucional, el cual, dispone lo siguiente:

“Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

...”

Siguiendo este orden de ideas, con respecto a la implementación de una sanción económica consistente en una multa de 7,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, misma a la que se incorporarán el 10% de la cantidad a pagar, a cuenta de intereses que se generen por cada día de retraso, hasta la fecha en que el Ingenio haga entrega del padrón de abastecedores de caña de azúcar para la zafra correspondiente y por lo que no se considera que se trate de una multa excesiva, tiene su justificación en lo siguiente:

“Al 30 de junio pasado, la producción de azúcar era de 4.7 millones de toneladas del dulce, para toda la zafra 2009-2010”¹²

Considerando que son 57 Ingenios a nivel nacional y sacando cifras se trata aproximadamente de 82,456 toneladas producidas por cada uno de los Ingenios, por lo que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, informa el Acuerdo tomado dentro de la Décima Sesión Ordinaria en el que se establece, que el precio del azúcar para el pago de la liquidación de la caña, en dicha zafra, será de 9,742 pesos por tonelada métrica de azúcar base estándar, dando un total de 45,787.4 millones de pesos y por Ingenio 803.3 millones de pesos y con respecto al precio promedio de la caña (monto que se paga al productor cañero) para la presente zafra, quedó en 644.05 pesos la tonelada, dando un total de 3,027 millones de pesos y por Ingenio 53.1 millones de pesos.

“En el acuerdo participaron los representantes de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, las Uniones Nacionales de Productores de Caña afiliados a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y a la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR), representantes de las Secretarías de Economía, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Recursos Naturales, del Trabajo y Previsión Social y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.”¹³

En el supuesto de que al momento de imponer la multa el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal estuviera estipulado en 57 pesos, la multa sería de 399,000 pesos, más 39,900 pesos por cada día de retraso, por

¹² SAGARPA, Producción Azucarera, www.sagarpa.gob.mx, 23 de julio de 2010, 10:37 hrs.

¹³ Idem.

lo que económicamente hablando, se trata de menos del 1% de lo que se genera en la actualidad.

Continuando en el sentido de que, toda pena debe ser proporcional al delito que sanciona, que en este caso no se trata propiamente de un delito sino de una falta de carácter administrativo y al bien jurídico afectado, en la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en su artículo segundo menciona, que las disposiciones de dicha Ley son de interés público y de orden social, por su carácter básico y estratégico para la economía nacional en términos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Debido a que dentro de las responsabilidades del Registro Nacional Agropecuario se encuentra, la conformación del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, los Ingenios Azucareros al no proporcionar el listado de sus abastecedores, imposibilitan al Registro, ya que no podrá conformar al 100% el Padrón Nacional (como hasta ahora) y cuya responsabilidad en dicha conformación se deriva con motivo del interés nacional que existe en torno a esta área de la economía en el medio rural, en detrimento de la planeación y operación de las políticas públicas para ese sector, como lo establece el artículo 49 de la Ley en comento y que a la letra dispone:

“Artículo 49.- El Padrón Nacional servirá de base para fomentar y fortalecer los programas y acciones de Gobierno orientados a la modernización y desarrollo de las zonas de abastecimiento.”

En base a lo anterior, el bien jurídico afectado y tutelado, lo es en esencia la conformación del Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, siendo por esta razón que se realiza la Propuesta de Modificación a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en específico en su artículo 44.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Al presentarse la problemática de que los Ingenios Azucareros no entregan anualmente al Registro Nacional Agropecuario de la SAGARPA, su padrón de abastecedores de caña de azúcar, conformado para cada uno de los ciclos azucareros que comienzan el 1° de octubre y concluyen el 30 de septiembre del año siguiente, dejando así, imposibilitado al Registro para que pueda conformar el Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, por lo que resulta necesario, modificar la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

SEGUNDA. La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, no especifica un periodo, término o plazo dentro del cual, los Ingenios Azucareros deban hacer entrega del padrón al Registro Nacional Agropecuario, ya que en el artículo 44, sólo menciona que tendrán la obligación de entregar al Registro la relación de la totalidad de sus abastecedores de caña de azúcar “anualmente” o cuando así se les requiera.

TERCERA. Dentro de la ley en la materia, no se establece ninguna consecuencia jurídica coercitiva, es decir, no se contempla la posibilidad de sancionar, ya sea con la imposición de una multa o bien de alguna otra manera en específico, hasta que se cumpla con la entrega del padrón de abastecedores de caña de azúcar al Registro Nacional Agropecuario.

CUARTA. Si aplicamos coercibilidad a los Ingenios Azucareros, para que realicen la entrega del padrón de abastecedores de caña de azúcar, a través de su Administrador, Comité de Administración, Gerente General o, quien ocupe el cargo que implique las responsabilidades de su administración principal, al Registro Nacional Agropecuario anualmente, antes del inicio del ciclo azucarero o cuando así se les requiera, así el Registro obtendrá la documentación soporte

y así podrá conformar el Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar.

QUINTA. Urge, modificar la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con respecto a determinar un periodo, el cual abarcaría los meses de julio a septiembre, para que el Ingenio Azucarero entregue el padrón al Registro Nacional Agropecuario y en caso de que se le requiera éste al Ingenio por parte del Registro, tendrá diez días hábiles para remitir la relación de la totalidad de los abastecedores.

SEXTA. Al modificar la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en lo referente a la existencia de una sanción económica, se estará en posibilidad de aplicar una multa a cada uno de los Ingenios Azucareros que incumplan con la obligación de entregar el padrón de abastecedores de caña de azúcar al Registro Nacional Agropecuario, dentro de los periodos establecidos, ya que retrasan la conformación del Padrón Nacional Anual.

SÉPTIMA. La propuesta de modificación planteada, tendría para el Registro Nacional Agropecuario los siguientes beneficios:

- a) Que acceda y cuente con oportunidad, con los padrones de abastecedores de caña de azúcar, de cada uno de los Ingenios del país y así estar en posibilidades de detectar duplicidades, antes de que comience un nuevo ciclo azucarero.
- b) Que se encuentre en aptitud de emitir las certificaciones de las afiliaciones y renunciaciones de los abastecedores con la oportunidad necesaria y previa al inicio del ciclo azucarero.
- c) Que se encuentre apto para conformar el Padrón Nacional de Abastecedores de Caña de Azúcar, a la brevedad posible y así lograr que esa conformación se realice de manera eficiente y puntual.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

ALTAMIRA Pedro Guillermo, Curso de Derecho Administrativo, Ediciones De Palma, Argentina, 1997.

DÍEZ Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo I, trigésima séptima edición, Bibliográfica Argentina S.R.L., Argentina, 1993.

GARCÍA MÁYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima tercera edición, Porrúa, México, 2000.

MORENO RODRÍGUEZ Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, vigésima tercera edición, UNAM, México, 2005.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Volumen I, vigésima sexta edición, Porrúa, México, 2006.

VÁZQUEZ CANO Luis Ignacio, La Administración Pública Contemporánea en México, décima quinta edición, SECOGEF-FCE, México, 2003.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Manual de Organización de la Coordinación General Jurídica.

Acuerdo mediante el cual se establece el Registro Nacional Agropecuario y se delegan facultades en favor de su Titular.

ECONOGRÁFICAS

GARCÍA PELAYO Y GROSS Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Editorial Larousse, México, 2003.

ELECTRÓNICAS

SAGARPA, Normateca Institucional, www.sagarpa.gob.mx.

SAGARPA, Producción Azucarera, www.sagarpa.gob.mx.

SAGARPA, Quienes somos, www.sagarpa.gob.mx.