

28
162



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LAS FILIALES DE CONASUPO
Y EL DERECHO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

LUCIANO GUERRERO CAZARES



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.

I N D I C E

| | Páginas |
|--|------------|
| Prólogo. | |
| TITULO I. ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA.. ESTUDIO DE LOS PRE- CEDENTES DE CONASUPO. | |
| CAPITULO I. Artículo 28 Constitucional y su Ley Reglamentaria.... | 7 |
| CAPITULO II. Estudio de los precedentes de CONASUPO..... | 28 |
| TITULO II. BASES JURIDICAS DE CONASUPO, OBJE- TIVOS Y ORGANIZACION. | |
| CAPITULO I. Bases Jurídicas de CONASU- PO..... | 68 |
| CAPITULO II. Objetivos..... | 90 |
| CAPITULO III. Estructura administrativa. | 108 |
| TITULO III. FILIALES DE CONASUPO. | |
| CAPITULO I. Formación de las filiales. | 125 |
| CAPITULO II. Un objeto peculiar de CONA- SUPO y su naturaleza jurí- dica..... | 150 |
| CONCLUSIONES..... | 161 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 169 |

Prólogo

En todo nuestro estudio, late la idea central de mejorar las condiciones de vida del mexicano desde el punto de vista de los artículos de primera necesidad. Tales reflexiones son motivadas por las siguientes consideraciones: "...La desnutrición en la gran mayoría de la población mexicana es ya una presencia lacerante cuya permanencia no se opone sólo al mínimo principio de justicia y racionalidad, sino que puede cuestionar la existencia de la nación..."* "...en México la situación nutricional es harto deficiente entre las mayorías dada la muy desigual distribución del ingreso, agravada por la ancha base de la pirámide poblacional y el enorme rezago rural..."**.

Dichas cavilaciones nos llevan, a examinar una institución que como CONASUPO (junto con -

* UNO MAS UNO, "La prioridad alimentaria", México, D.F., - 29 de junio de 1982, p.3.

** Cassio Luiselli Fernández, "¿Porqué el SAM?", en Rev. Nuevos, México, Centro de Investigaciones Cultural y Científico, A.C., 1980, año III, agosto, 1980, No. 32, p. 29.

sus precedentes) tienen un historial de casi medio siglo, en el mundo de los bienes básicos. Dichas cavilaciones nos llevan a: examinar en el Título I, -- los precedentes de CONASUPO y las experiencias, que en el terreno de los bienes básicos, nos aportan; -- cuestionar en el Título II, si el régimen legal, los objetivos y la estructura administrativa de CONASUPO, son los adecuados de acuerdo a la situación actual; -- buscar en el Título III, tomando el ejemplo de las filiales de CONASUPO, una futura estructura jurídica renovadora para esta última institución.

Espero que esta pequeña investigación en la rama del derecho administrativo algún día sirva a alguien en la vida. Entonces es cuando habrá logrado su cometido.

La idea cardinal que me motivó en toda la investigación, es la que señala Karl Marx para elegir una profesión "...La idea que debe conducirnos hacia la elección de una profesión debe ser el bien de la humanidad y nuestro total desarrollo. La naturaleza del hombre está constituida de tal forma que-

sólo puede alcanzar su perfección actuando en pro -
del bien y la perfección de la humanidad". ***

*** Maximilien Rubel, Crónica de Marx (Datos sobre -
su vida y su obra), México, Editorial Anagrama, -
1963, p. 12.

TITULO

ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA.
ESTUDIO DE LOS PRECEDENTES DE CONASUPOCAPITULO I. Artículo 28 Constitucional y su Ley Re-
glamentaria.

El artículo 28 del mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza (fechado en Queré-
taro el 10. de diciembre de 1916), contenía la adi-
ción de un segundo párrafo, en relación con el artícu-
lo del mismo número de la Constitución del 5 de febre-
ro de 1857. Este párrafo empero, no habría de ser el-
que suscitara las acaloradas e interesantes discusio-
nes que tuvieron lugar en las sesiones ordinarias ce-
lebradas el 16 y 17 de enero de 1917 en Querétaro de-
Arteaga. La polémica apasionada y ferviente versó so-
bre: la iniciativa del diputado Rafael Nieto, relati-
va a que se incluyeran entre los monopolios exclusi-
vos de la Federación, el correspondiente a emitir bi-
lletes por medio de un sólo banco que controlara el -
Gobierno Federal; sobre la iniciativa presentada por
la diputación yucateca referente a las asociaciones -
de productores. El párrafo segundo sólo lo discutie-
ron los constituyentes en relación con los temores de
C. Von Versen, relativas a que se podría considerar -

que los trabajadores evitarían la libre concurrencia, cuando paralizaran la producción, la industria, comercio o servicio público para defender sus derechos. Temores que a final de cuentas vino a disipar el párrafo tercero del artículo 28 (1). El mayor enigma del artículo que venimos tratando, lo iba a constituir, - corriendo el tiempo, la parte final del párrafo segundo, a tal grado que todavía hay disparidad de opiniones en lo referente a su interpretación. (2)

¿Qué establecía el párrafo segundo del Proyecto? "En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre-

- (1) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. México, 1967, v. 5., p. 9.
- (2) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, p-p 401 a 402.

concurrència en la producció, indústria o comerç, - o serveis al públic, tot acord o combinació de qualsevol manera que se faci, de productors, industrials, comerciants i empresaris de transports o de algun altre servei, per evitar la competència entre si i obligar a los consumidors a pagar preus - exagerats; y, en general, tot lo que constituïa una ventaja exclusiva indebita a favor de una o vari- -- personas determinades y con perjudici del públic en general o de alguna classe social" (3). En realitat - este paràgraf és el vigent en la actualitat. Per un- lado, vol la llibre concurrència en la producció, - en la indústria y serveis al públic y per otra, -- que las autoritats persiguen tot lo que constituïa - una ventaja exclusiva, indebita a favor de una o va- -- rias personas determinades y con perjudici del públi- co. ¿Y quan la llibre concurrència crea esta últi- -- ma situació, qué actitud deu assumir el Estat? Per lo que hem apuntat més arribat, esta situació no - se la plantejé el constituent de 1917.

(3) XLVI Legislatura de la Càmera de Diputats, ob. - cit., p.9.

Es la Ley Reglamentaria del artículo 28 de la Constitución, la que en su exposición de motivos vino a decidirse por la tesis intervencionista, sujetando la libre concurrencia al interés público. En dicha exposición se expresa:

"La orientación general de la nueva Ley aparece francamente inspirada en la tendencia, a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28 de la Constitución, pues si bien es cierto que este texto en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones, que en él figuran, o sean todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predominó el criterio de protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares. En verdad que el constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la prestación de servicios al público, pero tal disposición no fue establecida con el obje-

to de garantizar la ilimitada libertad de comercio, - sino en tanto que el ataque a la libre concurrencia - pudiera considerarse perjudicial para el público o al alguna clase social. Esta interpretación se comprobará si se observan con atención los términos en que el ar tículo constitucional aparece redactado, pues todos - los actos que menciona en su segundo párrafo tienen - un carácter enunciativo y no limitativo, quedando es- tablecido como criterio genérico, como elemento que - se supone presente en cada una de las situaciones pro hibidas, el concepto de perjuicio social, en que se - basa el Constituyente..." (4).

Por el relato de antecedentes que lleva- mos hecho, el párrafo transcrito de la Ley Orgánica - del artículo 28 Constitucional en materia de monopo- lios, D.O. del 31 de agosto de 1934, da una versión - de hechos o ideas que resultan una interpretación muy singular del artículo 28 que reglamenta ¿Pero cuál es la trascendencia, importancia que vino a significar - la misma Ley junta con su exposición de motivos, so--

(4) "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en- materia de Monopolios". México, D.F., a 29 de -- agosto de 1934, D.O. de 31 de agosto de 1934, -- p. 1159.

bre todo tratándose de los intereses que protege, --- fundamentos de CONASUPO.

En primer lugar, como ya se ha apuntado más arriba, la solución al problema de si era la libre concurrencia ilimitada la que protegfa el artículo 28 o la libre concurrencia en función de los intereses sociales. Al respecto la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional se expresa claramente "... Es verdad que el constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o prestación de servicios al público, pero tal disposición no fue establecida con objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino en tanto que el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social..." (5). La interpretación del artículo 28 constitucional resulta ser muy discutible, tanto por lo que ya hemos apuntado sobre el constituyente, tanto porque connotados juristas opinan en forma dispar. Serra Rojas se inclina -

(5) Ibid.

por la tesis, de que el legislador lo que procuró fue impedir los perjuicios sociales "sería un error pensar que el viejo precepto liberal está vigente en su mismo sentido que en 1857" (6) e Ignacio Burgoa opina "...La situación en que este precepto coloca al Estado frente a la libre concurrencia se traduce -eso sí con razón- en que éste sea un perseguidor y castigador de todo aquello que evite o merme dicha libertad, sin otorgarle en cambio ninguna facultad para intervenir en el ejercicio de la misma con miras a preservar la sociedad..." (7). Por lo que la reformabilidad o aclaración del artículo Constitucional de los Monopolios, en el sentido de limitar la concurrencia para cuando no cause perjuicio al público, finiquitaría la cuestión.

En segundo lugar, la Ley de los Monopo--

- (6) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, Tomo II, - - p. 401.
- (7) Burgoa Ignacio, Dos Estudios, Algunas observaciones sobre el artículo 28 Constitucional, Ed. Porrúa, S.A., México, 1953, p.p. 44 a 45.

lios vino a establecer fundamentos para crear organismos con intervención en el mundo de los bienes básicos. Veamos algunos preceptos de la misma (8).

1). El artículo 8.- Dice... "tratándose de artículos de consumo necesarios el Ejecutivo Federal, cuando a su juicio lo requieran las circunstancias del mercado, podrá adoptar las medidas a que se refiere el artículo anterior".

2). El artículo 7o.- Faculta al Ejecutivo (tratándose de situaciones monopólicas), entre otras cosas, a fijar los precios máximos de los artículos y a "IV.- Promover y estimular el establecimiento de explotaciones o industrias similares, otorgando les los subsidios o franquicias que estimen convenientes".

3). El artículo 17.- "...El Ejecutivo Federal tendrá la facultad de crear organismos consultivos o ejecutivos que podrán estar integrados por elementos oficiales y particulares, para que colaboren en el cumplimiento de esta Ley y sus Reglamentos.

(8) Ley de los Monopolios, D.O. del 31 de agosto de 1934, p-p 1161 a 1162.

Como consideración parcial de los anteriores artículos de la Ley Reglamentaria del artículo 28- que comentamos, diremos que tomados escuetamente sólo- legitiman la actividad industrial de CONASUPO y sus -- precedentes (que han tenido tal actividad), puesto que facultan al Ejecutivo Federal a crear organismos que - promuevan industrias en los artículos básicos, más la- significación, sobre todo de los artículos 7o. y 17o.- de dicha Ley, es de mayor valor como veremos adelante.

Destacamos la importancia del párrafo II- del artículo 28 Constitucional y de los artículos 8, - 7 y 17 de su Ley Reglamentaria (Ley de los Monopolios, D.O. del 31 de agosto de 1934), en relación con los -- antecedentes de CONASUPO y con esta última, por la si- guiente consideración:

Constituyen la combinación jurídica, si no la más concreta si la más antigua, que podemos encon- - trar aplicable a la CONASUPO y sus precedentes:

1o. El párrafo II del artículo 28 Consti- tucional faculta a todo tipo de autoridades para dic--

tar medidas que limiten o eviten el alza de los precios de los artículos de consumo necesario (por tanto se faculta a todo tipo de autoridades, para dictar medidas que regulen el precio de los artículos de consumo necesario y porque la regulación trata, entre otras cosas, "...de lograr que en los artículos de consumo popular los precios se estabilicen..." (9)) por razones de concentración o acaparamiento: "...las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios..." (10).

Funciones reguladoras de los artículos de consumo popular o subsistencias populares, las han tenido los precedentes de CONASUPO y las tiene ésta última: "II. Que es evidente que el desarrollo político, demográfico y económico del país en los últimos 30 años, ha ido modificando nuestra problemática agríco-

(9) CONASUPO, "¿Qué es CONASUPO? México, D.F., 1972, p. 4.

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en - Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), México, Ediciones Andrade, S.A., 1977, Tomo I, p. 27.

la, y este fenómeno ha hecho necesario un constante -
ajuste de los procedimientos reguladores y de los ins
trumentos estatales que realizan esas funciones, a --
partir del Comité Regulador del Mercado del Trigo, al
que siguieron el Comité Regulador del Mercado de las-
Subsistencias, la Nacional Distribuidora y Regulado--
ra, S.A., la Compañía Exportadora e Importadora Mexi-
cana, S.A. y finalmente la Compañía Nacional de Sub--
sistencias Populares, S.A." (Decreto que crea a CONA-
SUPO, D.O. de lo. de abril de 1965), el organismo des
centralizado CONASUPO tan sólo reestructura CONASUPO-
SA, para mejor cumplir con las funciones de regula- -
ción en las subsistencias populares (11).

Para combatir la especulación o aca
paramiento de los artículos de primera necesidad o te
niendo entre sus propósitos combatir especuladores o-
acaparadores de bienes básicos, han surgido los prece
dentes de CONASUPO y esta última:

a).- Para evitar el encarecimiento-
del trigo y de otras subsistencias por especuladores-
o acaparadores surgieron el Comité Regulador del Mer-
cado del Trigo y el Comité Regulador del Mercado de -
las Subsistencias, como puede verse claramente - - -

(11) Considerando III, del Decreto que crea a CONASU-
PO, D.O. del lo. de abril de 1965.

e lo siguiente: "...A partir de la década de los años treinta... La producción no se incrementó al ritmo necesario, y esta circunstancia aunada al bajo nivel económico de la mayoría de los productores y a un sistema comercial tradicional y regional que se había quedado a la zaga, estimuló la presencia de la especulación -- el acaparamiento de las subsistencias." (12) "Esta situación determinó que el Gobierno interviniera en el ramo de los alimentos fundamentales para evitar la escasez y el alza inmoderada de sus precios..." (13) - - En 1937, se iniciaron las intervenciones en el mercado del trigo; y el año siguiente se emprendieron actividades para controlar una más amplia gama de subsistencias..."(14). Dentro de éstas situaciones surgen en 1937 el Comité Regulador y del Mercado del Trigo (D.O. del 29 de junio de 1937) y en 1938 el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (D.O. del 12 de agosto de 1938).

b).- NADYRSA también nace, para combatir-

- 12) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", México, D.F., 1976, -
p. 7.
13) Ibidem.
14) Ibidem.

el encarecimiento de artículos de primera necesidad - por especuladores o acaparadores, como se ve de lo -- que sigue: "...el 3 de mayo de 1941 el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó una Ley en la que se advertía que era una exigencia inaplazable "atacar desde su origen la formación de los precios mediante una intervención activa del Gobierno en sus causas determinantes para no esperar ulteriormente, de las simples medidas de vigilancia y policía, la corrección -- del encarecimiento de los artículos de primera necesidad" y que para ello "era preciso encontrar dentro de las prácticas financieras y mercantiles habituales, - medios eficaces para combatir los excesos y abusos de los especuladores comerciales, que en detrimento de - los intereses económicos de los consumidores realizan obras de acaparamiento".- Como consecuencia y en sustitución del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, creó la NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA, S.A. de C.V. Sociedad establecida por Ley cuyas siglas fueron NADYRSA." (15)

c).- Para combatir actividades monopóli-

(15) Francisco Ripoll Franqueza, Los antecedentes de nuestra Compañía", México, D.F., Rev. Expresión, 1970, p.4.

cas de subsistencias, también surgió CEIMSA, aunque desde el punto de vista del comercio exterior: "A finales de la década de 1930, tras varios años de malas cosechas y condiciones de alta especulación en los -- mercados de subsistencias, se crearon los primeros organismos reguladores: el Comité Regulador del Mercado de Trigo, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA)..." (16); esta surgió el 10. de septiembre de 1937, teniendo como campo, la regulación de las subsistencias a partir de su comercio exterior (17). Al sustituir CEIMSA a NADYRSA en sus funciones de regulación de todas las subsistencias (D.O. del 6 de septiembre de 1949), claro es que la sustituyó con el mismo sentido de evitar situaciones monopólicas. Esto se demuestra con el hecho de que ya al siguiente año de adquirir esas funciones, se encuentra combatiendo la carestía y los acaparadores: "Todas -- las medidas han sido adoptadas oportunamente por la -- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. para impedir un aumento del costo de la vida..." (NOVEDADES, "Amplias Disposiciones en Contra de la Carestía", México, D.F., 31 de agosto de 1950), "...se tie

(16) CONASUPO, "¿Qué es CONASUPO?", ob. cit., p. 5.

(17) Escritura 11,860 de CEIMSA, otorgada ante Notario 47 del D.F.

ne en cuenta que actualmente la CEIMSA cuenta con ciento cinco mercados populares, con la apertura de esos - nuevos setenta y cuatro, tendrá ciento setenta y nueve en total, que constituirán un freno para los acaparadores..." (NOVEDADES, Cruzada de la CEIMSA, Pro abaratamiento de Víveres México, D.F., " de Noviembre de 1950). También demuestran sus funciones antimonopólicas de -- CEIMSA, su objetivo de "...Regular los precios de los artículos de primera necesidad o de aquellos que sirvan como materias primas para la elaboración de productos que tengan aquel carácter, con el doble propósito de asegurar a los productos precios remunerativos y razonables y al mismo tiempo asegurar a los consumidores precios que se ajusten en el mayor grado posible, a -- los precios de garantía". (escritura 3701 del 13 de junio de 1955, Notario 60 del D.F.), puesto que como puede verse se trata de eliminar intermediarios especuladores, acaparadores, entre el consumidor y productor - de subsistencias.

d.- En un plano más global, CONASUPOSA - sigue teniendo fines antimonopólicos, antiespeculadores: "...El primer intento dirigido a contemplar integralmente el problema de la regulación de las subsis--

tencias, se realizó en el año 1961 con la creación de una nueva empresa pública constituida bajo la forma - de una Corporación Anónima -CONASUPOSA- para la regulación global del Mercado, mediante la aplicación - - coordinada y simultánea de políticas para sostener, - por una parte, los precios mínimos de las cosechas nacionales de productos básicos -"precios de garantía" - y por otra, ponerlos al alcance de la población de menores ingresos" (18), es decir la regulación global - tiende a eliminar intermediarios, acaparadores entre- productor de bienes básicos y el consumidor de los -- mismos.

e.- El organismo descentralizado CONASUPO tiene entre sus objetivos: "...desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y especuladores que actúan en los medios campesinos con fines - de especulación..." (19).

POR LAS RAZONES ANTERIORES, EL PARRAFO- II DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL, LE ES APLICABLE --

(18) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", ob. cit., p-p 7 a 8.

(19) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 10. de - - abril de 1965, p. 18.

TANTO A LA CONASUPO COMO A SUS PRECEDENTES, ESTOS ORGANISMOS CONFIGURAN LAS CONDICIONES DE SER CREADOS POR AUTORIDAD PARA COMBATIR SITUACIONES MONOPOLICAS EN LOS BIENES BASICOS.

2o. Ya vimos que los artículos - 17, 8 y 7 de la Ley de Monopolios (D.O. del 31 de agosto de 1934), tomados en su forma más simple - fundamentan la actividad industrial de CONASUPO - (y de los precedentes de este organismo que han - tenido tal actividad). La significación, sobre to / do, del artículo 17 y 7 de la mencionada Ley de - los Monopolios es más profunda, fundamentan a to - dos los precedentes de CONASUPO y a esta misma.

a.- El artículo 7 dice:

"...Cuando de hecho exista una -- concentración o un acaparamiento industrial o co - mercial, o una situación no deliberadamente crea - da, que permita a una o varias personas determina - das imponer los precios de los artículos o las -- cuotas de los servicios, con perjuicio del públi - co en general, o de alguna clase social, el Ejecu - tivo Federal estará facultado para dictar, previa

consulta del Consejo Nacional de Economía, las medidas siguientes:

I.- Fijar los precios máximos de los artículos o las cuotas de los servicios;

II.- Imponer obligación a quienes tengan existencias de artículos, de ponerlos a la venta a precios que no excedan de los máximos que se fi- jan;

III.- Imponer la obligación de proporcionar al público los servicios que se consideren necesarios, teniendo en cuenta las condiciones de las empresas, conforme a las cuotas que se fijen,

IV.- Promover y estimular el establecimiento de explotaciones o industrias similares, otorgándoles los subsidios o franquicias que se estimen convenientes" (20).

b.- El artículo 17 dice:

(20) Ley de Monopolios, D.O. del 31 de agosto de 193-
p. 1161.

"...El Ejecutivo Federal tendrá la facultad de crear organismos consultivos y ejecutivos- que podrán estar integrados por elementos oficiales- y particulares, para que colaboren en el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus Reglame--tos" (21).

c.- En suma, si el artículo 7o. de la Ley de los Monopolios faculta al Ejecutivo Federal - para combatir situaciones monopólicas en los artículos (por lo tanto también en los artículos básicos)- y en los servicios (por lo tanto también en los servicios relacionados con artículos básicos), dictando las cuatro medidas arriba apuntadas, el artículo 17o. de la mencionada Ley lo faculta para combatir esas - mismas situaciones con la colaboración de organismos ejecutivos integrados con elementos oficiales y particulares. Si tomamos en cuenta que los precedentes- de CONASUPO, surgieron para combatir situaciones monopólicas en los bienes básicos o teniendo entre sus fines combatir esas situaciones y que CONASUPO tiene

(21) Ibidem, p. 1162.

entre sus objetivos combatir acaparadores que actúan en medios campesinos, es decir que medran con los -- productos de campo (todo lo anterior lo analizamos -- más arriba), si tomamos en cuenta que todos los precedentes de CONASUPO y esta misma surgen o han adquirido funciones arriba apuntadas por disposición del Ejecutivo Federal (22), tendremos en los artículos -- 7o. y 17 de la Ley de los Monopolios un sólido fundamento de la CONASUPO y sus precedentes.

EN RESUMEN SI EL PARRAFO II DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL, FACULTA A TODO TIPO DE AUTORIDADES PARA COMBATIR SITUACIONES MONOPOLICAS EN LOS BIENES BASICOS (ES DECIR ESTABLECE UNA DISPOSICION - GENERICA), EL ARTICULO 7o. Y 17 DE LA LEY DE MONOPOLIOS SEÑALAN QUE TIPO DE AUTORIDADES (EL EJECUTIVO - FEDERAL) Y QUE ORGANISMOS PUEDEN CREARSE PARA COMBA-

- (22) "Decreto por el cual se constituye el Comité Regulador - del Mercado del Trigo", México, D.O. de 29 de junio de - 1937; "Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado - de las Subsistencias", México, D.O. del 12 de agosto de - 1938; "Ley de la Sociedad Nacional Distribuidora y Regu- ladora, S.A., México, D.O. de 18 de junio de 1941; - - - "Acuerdo que ordena que CEIMSA se encargue del abasteci- miento y regulación de artículos de primera necesidad", - México, D.O. del 6 de septiembre de 1949; Acuerdo que -- crea CONASUPOSA, México, D.O. de marzo de 1961; "Decreto que crea el Organismo Descentralizado CONASUPO", México, D.O. de 1o. de abril de 1965.

TIR ESAS SITUACIONES (ESTABLECEN UNA DISPOSICION CON
CRETA). CONSTITUYENDO POR TANTO TALES DISPOSICIONES-
UNA SOLIDA FORMULA JURIDICA APLICABLE A CONASUPO Y -
SUS PRECEDENTES.

CAPITULO II. Estudio de los precedentes de CONASUPO.

Desde que se creó el Comité Regulador del Mercado del Trigo (1937) (23) hasta nuestros días, los precedentes de CONASUPO y esta misma nos dejan una serie de experiencias y lecciones jurídicas (como veremos más adelante), logran cierta existencia real (24) y logran un desarrollo o evolución estimable. Esto último lo consideramos así por lo siguiente:

Cada uno de los organismos utilizados por el Estado, para regular los artículos de primera necesidad, van implicando avances y perfeccionando la acción del mismo en este terreno:

El Comité Regulador del Mercado de Subsistencias al regular todas éstas (25), constituye -

- (23) "Decreto por el cual se constituye el Comité Regulador del Mercado del Trigo", México, D.F., 22 de junio de 1937, D.O. de 29 de junio de 1937.
- (24) Los precedentes de CONASUPO y esta última tienen una existencia de casi medio siglo. En la actualidad, es el instrumento más importante con que cuenta el Estado en la Industria, Comercialización y Almacenamiento de Bienes Básicos (UNO MAS UNO, CONASUPO: COMERCIALIZACION Y ABASTOS, México, D.F., 14 de noviembre de 1981, p. 15).
- (25) "Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias", México, D.F., 28 de julio de 1938, D.O. de 12 de agosto de 1938, artículo 5o.

un avance en relación con el Comité Regulador del Mercado del Trigo que regula solo este cereal (26).

Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYRSA) al precisar mejor sus atribuciones y ampliarlas, en relación con el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, constituye un avance en relación con éste:

a.- NADYRSA precisa y amplía sus atribuciones así: regulará los precios de productos de primera necesidad y sus materias primas con el doble propósito de asegurar a los productores precios remunerativos y razonables y al mismo tiempo asegurar al consumo precios que se ajusten en el mayor grado posible, a los precios rurales corrientes. Organizará el sistema de transporte y almacenamiento. Coordinará la acción reguladora de centrales obreras y campesinas e Instituciones Nacionales de Crédito (27).

(26) D.O. del 29 de junio de 1937.

(27) CONASUPO, Informe especial al Consejo de Administración, México, Agosto de 1971, p. 5.; Ley de la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.

b.- El Comité Regulador del Mercado de Subsistencias señala sustancialmente sus atribuciones reguladoras así:

"El Comité tendrá las siguientes funciones:

...b.- Llevar a cabo operaciones de compra y venta dentro y fuera del país y los almacenamientos que el Comité estime conveniente para regular los movimientos de alza o baja de los precios de las subsistencias..." (28).

La absorción de NADYRSA por CEIMSA en 1949, implica un avance de la acción estatal en la regulación de artículos de primera necesidad, pues elimina la duplicidad de funciones, simplifica estas últimas: "NADYRSA y CEIMSA funcionaron paralelamente durante poco más de 8 años hasta que la similitud entre sus tareas...hicieron pensar en la conveniencia de fundirlas en un solo organismo.- Así - el 13 de julio de 1949 se ordenó la liquidación de NADYRSA y un día después se le ordenó a CEIMSA: pro

(28) "Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias", D.O. del 12 de agosto de 1938, p. 3.

curar el mejor abastecimiento y regulación de los -- precios de trigo y del maíz, así como de cualquier -- otros artículos de primera necesidad (Decreto del 14 de julio de 1949)" (29).

CONASUPOSA constituía un avance en relación con CEIMSA: "...el Presidente Adolfo López-Mateos creó el 2 de marzo de 1961 un organismo de -- servicio público que, en un nivel más alto, sustituyó y amplió las funciones de CEIMSA.- Y es que este organismo poseía ya una fiera fundamental con -- los que le precedieron: si en aquellos el propósito principal era regular los mercados de producción y -- de consumo, en éste además se procuró llevar adelante los fines de la Reforma Agraria: distribuir mejor la riqueza y el ingreso y mejorar la productividad.. ." (30).

El organismo descentralizado CONASUPO marca un avance en relación con CONASUPOSA, por --

(29) Francisco Ripoll Franqueza, Antecedentes de nuestra Compañía, México, D.F., Rev. Expresión, 1970, p-4.

(30) Ibidem.

las siguientes concepciones de la descentralización: "La descentralización por servicio responde al ideal de la época dominada por principios técnico científicos" (31). "Debemos anotar estas condiciones preliminares de carácter doctrinal, para precisar la función de los organismos administrativos por servicio:

Desde luego obedecen a la idea de - hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades - personas jurídicas de derecho público - que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales..." (32).

Además de la anterior evolución - - esencial, que CONASUPO ha logrado en los últimos - - años, hay algunas evoluciones que la misma sintetiza en la actualidad, tratándose de sus atribuciones y - estructura, que no puede calificarse únicamente de - cuánticas, sino cuanticualitativas:

Hay una evolución - - - - -

- (31) Delgado Moreno Juan, cit. por Serra Rojas, Andrés en Derecho Administrativo, ob. cit. Tomo I, p. 669.
- (32) Serra Rojas Andrés, ob. cit., Tomo I, p-p 628 a 629.

cuántica, cuando de tres atribuciones que poseía - -
 el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias-
 (33) (primer regulador de todas las subsistencias) --
 se evoluciona a nueve que posee en la actualidad CONA
SUPO (34). Pero no se trata tan solo de una evolu- -
 ción en la cantidad, sino además de una evolución en-
 la calidad de las atribuciones. El organismo descen-
 tralizado CONASUPO, D.O. del 10. de abril de 1965, --
 sintetiza y logra una serie de atribuciones, algunas-
 de las cuales ya se advierten en NADYRSA (35), CEIM--
SA (36) CONASUPOSA (37), que le permiten crear y - -

(33) Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, México, D.F., 30 de julio de 1938, D.O. 12 de agosto de 1938, p. 3.

(34) Decreto por el cual se constituye CONASUPO, D.O. del 10. de abril de 1965, p.p. 18 a 19.

(35) Decreto que crea Nacional Distribuidora y Regula-
 dora, S.A., México, D.F., 3 de mayo de 1941, - -
 D.O. 18 de junio de 1941, p-p 5 a 6.

(36) Escritura 3701 de CEIMSA, 13 de junio de 1955, -
 pasada ante el Notario 60 del D.F., cláusula pri
mera.

(37) Escritura 6747 de CONASUPOSA, 28 de abril de - -
 1961, pasada ante el Notario 129 del D.F., cláu-
 sula quinta.

tener filiales y entes administrativos en los servicios de apoyo al campo (ANDSA, BORUCONSA, CECONCA, COMISION PROMOTORA CONASUPO PARA EL MEJORAMIENTO SOCIAL), en la industrialización (MINSA, LICONSA, TRICONSA, ICONSA) y en la distribución (DICONSA SUR, DICONSA SURESTE, DICONSA METROPOLITANA, DICONSA NORTE, DICONSA NOROESTE, DICONSA CENTRO, IMPECSA) (38). Es decir son atribuciones que le permiten a CONASUPO -- "...la descentralización por función, con el propósito de lograr una mayor especialización en la prestación de los servicios..." (39). Es decir son atribuciones de calidad, porque permiten la descentralización por servicio o función y ésta, según la tesis de Andrés Serra Rojas -arriba apuntada- obedece a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público.

Tratándose de la organización administrativa de CONASUPO, ésta no solamente ha desarrollado una considerable macro-estructura (40), sino que-

(38) CONASUPO 70-76, México, CONASUPO, 1976 p-p 11 a 12; CONASUPO, CONASUPO el deber de informar, México, Coordinación de Promoción y Divulgación, 1982, Anexo 7.

(39) Ibid. p. 11.

(40) Ibid. p. 38; CONASUPO, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE CONASUPO, México, D.F., mayo de 1978, p. 1; Coordinación General de Estudios Administrativos, Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1977, México, -- Presidencia de la República, 1977, Volumen II, p-p 160 a 168.

además ha implementado la reforma administrativa en sus etapas de Organización Institucional, Sectorización de las actividades de la Administración Pública, Coordinación de acciones intersectoriales, de "Ventanillas". Tal reforma tiene, entre otros, el siguiente objetivo: "1.- Organizar al gobierno para organizar - país, mediante una Reforma Administrativa que impulse el desarrollo económico y social es contribuir a garantizar institucionalmente la eficacia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas" (41) . - Es decir con la Reforma Administrativa en CONASUPO, - se busca también de ésta, como en todas las partes -- del gobierno, una estructura de mayor eficacia y calidad, como puede concluirse del anterior objetivo mencionado.

No obstante el desarrollo de que hemos hablado, los precedentes de CONASUPO y ésta misma - siempre han tenido funciones reguladoras en las subsistencias populares:

1o. "II.- Que es evidente que el desa--

(41) "Reforma Administrativa en CONASUPO" en Gaceta - CONASUPO, II época, No. 2. México, D.F., agosto de 1978.

rrollo político, demográfico y económico del país en los últimos 30 años, ha ido modificando nuestra problemática agrícola, y este fenómeno ha hecho necesario un constante ajuste de los procedimientos reguladores y de los instrumentos estatales que realizan esas funciones, a partir del Comité Regulador del Mercado de Trigo, al que siguieron el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., y, finalmente, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A." (42).

2o. El organismo descentralizado CONASUPO, simplemente reestructura CONASUPOSA, para mejor cumplir con las funciones de regulación en las subsistencias populares (Considerando III, del Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 1o. de abril de 1965).

3o. "El Estado ha creado la CONASUPO que se encarga de regular el mercado en ciertos ar-

(42) "Decreto que crea a CONASUPO", D.O. 1o. de abril de 1965, p. 18.

títulos de primera necesidad" (43).

40. "En los últimos años el Estado... también creyó conveniente desplegar su actividad empresarial para proteger y regular el mercado propio del -- consumidor sobre bienes duraderos y no duraderos. Así fueron creadas la "Compañía Nacional de Subsistencias Populares" (CONASUPO) y sus filiales..." (44).

CONASUPO no sólo debe tener una función-reguladora en las subsistencias populares, sino una - función rectora, por las siguientes consideraciones:

10. "...La desnutrición en la gran mayoría de la población mexicana es ya una presencia lacerante cuya permanencia no se opone sólo al mínimo - - principio de justicia y racionalidad, sino que puede llegar a cuestionar la existencia misma de la nación. Ninguna lógica de vida nacional puede correr paralela a la existencia de niveles de nutrición por debajo -- del mínimo recomendable, que afecta a más de 50 por -

(43) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, ob. cit. Tomo I, p. 128.

(44) Jacinto Faya Viesca, "Administración Pública Federal", México, Editorial Porrúa, S.A., 1979, -- p. 547.

ciento de la población del país..." (45).

2o. "...en México la situación nutricional es harto deficiente entre las mayorías dada la -- muy desigual distribución del ingreso, agravada por -- la ancha base de la pirámide poblacional y el enorme rezago rural..." (46).

3o. Solamente en el campo "...hoy como -- hace seis años hay 18 millones de campesinos pobres" (47).

4o. "...hoy el aumento decretado después de la devaluación ha sido neutralizado por los precios". (48).

5o. "Se contempla para lo que resta del año una desaceleración de la economía con alzas de --

(45) UNO MAS UNO, "La prioridad alimentaria", México, D.F., 29 de junio de 1982, p. 3.

(46) Cassio Luiselli Fernández, "¿Porqué el SAM?, en Rev. Nexos, México, Centro de Investigación Cultural y Científico, A.C., 1980, año III, agosto-1980, No. 32, p. 29.

(47) Ignacio Ovalle Fernández, "La falta de empleos, -- principal problema en el agro", México, D.F., -- UNO MAS UNO, 13 de julio de 1982, p. 2.

(48) Clemente Ruiz Durán, "Desempleo", México, D.F., -- UNO MAS UNO, 14 de julio de 1982, p. 9.

precios..." (49)..

6o. "...Cada día son más difíciles los problemas para el Estado, frente a una población -- que aumenta sin cesar con una limitada capacidad de compra, y con un desarrollo industrial bastante incipiente..." (50).

7o. "No hay inconveniente en que el Estado asuma la organización de servicios públicos comerciales e industriales, cuando así lo reclamen -- las circunstancias o necesidades sociales..." (51).

Veamos los distintos antecedentes reguladores del mercado de las subsistencias hasta llegar a CONASUPO y algunas de las experiencias que le dejan al Estado.

El Comité Regulador del Mercado del -- Trigo nació bajo los aspectos ambientales siguien--

- (49) BANAMEX, EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA, México, D.F., mayo de 1982, Volumen LVIII, No. - 678, p. 189.
- (50) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, ob. cit. Tomo I, p. 128.
- (51) Ibid., p. 129.

tes:

1o. "...Desde principios de 1937, el -
descontento por la carestía se extendió a todo el -
país, y se intensificó la lucha de los obreros y --
otros núcleos sociales asalariados, realizándose di-
versas protestas masivas en muchos lugares del - -
país..." (52). "El gobierno cardenista se vió preci-
sado a actuar para detener la vertiginosa elevación
de los precios. Para lograr esto, en 1937 decidió -
intervenir contra el acaparamiento y la mala distri-
bución de los productos agrícolas..." (53).

2o. "En México, el proceso inflacionis-
ta se inició en los años 1937-1938..." (54).

3o. "...Todo ha subido y cada alza ha-
implicado la reducción del escaso confort de que --
disfrutaban las clases débiles. El alza del pan, sig-

(52) Arturo Anguiano, "El Estado y la política obre-
ra del cardenismo", México, Ediciones Era, - -
S.A., 1978, p. 84.

(53) Ibid., p-p 83 a 84.

(54) Shulgovski, citado por Octavio Ianni, El Esta-
do capitalista en la época de Cárdenas, México,
Ediciones Era, S.A., 1977, p. 129.

nificaría una reducción en la cantidad y en la calidad de los alimentos y creemos que debe evitarse por todos los medios posibles" (55).

Por otra parte desde el punto de vista-jurídico-administrativo el Comité reviste las siguientes particularidades:

1). Es un acto de intervención del Estado, en el cual aplica recursos a un fin concreto. El artículo 7o. del Decreto que crea el Comité (56) dice que Hacienda y Crédito Público sufragará los gastos de creación, a la que se le reembolsarán.

2). Es un acto estatal que tiene como meta elevar el nivel de vida de la población.

3). Es un acto de intervención indirecta del Estado en la comercialización. Regulará el --

(55) EL UNIVERSAL, HAY QUE EVITAR EL ALZA DEL TRIGO, México, D.F., junio 1937.

(56) "Decreto por el cual se constituye el Comité Regulador del Mercado del Trigo", D.O., 29 de junio de 1937.

precio del trigo, según el artículo 30. del Decreto --
mencionado.

4). Surge como una institución des--
concentrada. Depende de varias Secretarías, "ARTICULO-
10.- Se constituye el Comité Regulador del Mercado del
Trigo, que se compondrá de seis miembros, de los cua-
les tres representan a las Secretarías de Hacienda y -
Crédito Público, de la Economía Nacional y de Agricul-
tura y Fomento, y el resto a las regiones agrícolas --
trigueras de Noroeste, del Norte y del Centro del - -
país" (57). "...Los llamados entes administrativos des-
concentrados, corresponden a la organización centrali-
zada del Estado en general..." (58). "Entre las carac-
terísticas de los órganos desconcentrados, se encuen-
tran las siguientes:...

b) Dependen siempre de la Presiden-
cia, de una secretaría o de un departamento de Esta- -
do..." (59).

(57) Ibid.

(58) Serra Rojas, Andrés, ob. cit. Tomo I, p. 513.

(59) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho-
Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., -
1981, p. 169.

Surge, teniendo patrimonio con origen en el presupuesto de Egresos de la Federación. - "ARTICULO 7o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sufragará los gastos que origine el establecimiento del Comité..." (60). "El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o el de la Institución que lo crea..." (61).

Surge por medio de Decreto, "...El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado..." (62).

5). Tiene como fundamento legal el artículo 17 de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, D.O. 31 de agosto de 1934, "El Ejecutivo Federal tendrá la facultad de crear organismos consultivos y ejecutivos que podrán estar integrados por elementos oficiales y par-

(60) Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado del Trigo, D.O. 29 de junio de 1937.

(61) Serra Rojas, Andrés, ob. cit. Tomo I, p. 510.

(62) Ibid.

ticulares, para que colaboren en el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos". -- Con muchos rodeos Carrillo Flores (63), fundamenta, toda acción del Estado en las cosas y servicios, en el artículo 73, fracción XVIII que autorizó al Estado para fijar el valor de la moneda extranjera, las mercancías y los servicios. Así es de que por si le faltara fundamento al Comité Regulador, en potencia ya existía desde 1917 éste "sólido" antecedente constitucional.

El Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (1938-1941). Nace bajo los aspectos siguientes:

1o. "...uno de los problemas que tuvo que enfrentar el gobierno del general Cárdenas... fue el de la elevación constante de los precios de los productos básicos para el consumo popular, que desde el primer año de su sexenio se empezó a manifestar y que desde finales de 1936 se desarro-

(63) Carrillo Flores, Antonio, "La Constitución y la Acción Económica de Estado", en Mercado de Valores. México, Nacional Financiera, S.A., 1952, Año XII, No. 36, p. 10.

lló de una manera violenta e ininterrumpida. El alza de los precios tuvo su origen más inmediato en el precario estado de la agricultura. La reducción de la superficie cosechada y las malas condiciones climáticas, entre 1935 y 1939, tuvieron como resultado que la producción de los principales artículos alimenticios se viera disminuida..." (64).

2o. "...Han subido los precios de -- los artículos necesarios para la vida -y siguen subiendo- hasta hacer imposible, para el hombre de recursos modestos, la adquisición de otros efectos que antes -- completaban el cuadro de sus consumos habituales..." - (65).

Nace además, con las idénticas características jurídicas del Comité Regulador del Trigo, - con solo dos variantes que no afectan la naturaleza -- normativa: regulará todas las subsistencias; estará integrada por organismos de la Administración Pública Me

(64) Arturo Anguiano, ob. cit. p-p 81 a 82.

(65) EL UNIVERSAL, GARANTIAS Y MAYOR PRODUCCION, México, D.F., a 8 de agosto de 1938, p.

xicana centralizada y paraestatal únicamente: "Secretaría de la Economía Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, -- Banco de México, S.A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., - Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial, Almacenes Nacionales de Depósito..." (66).

Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. -NADYRSA- (1941-1949). Vivió bajo el siguiente contexto:

1o. "...Durante este período podemos distinguir tres fases: la primera (1940-1951), -- donde los créditos al sector agropecuario y al sector comercial sufren un deterioro (del 14% al 11% y del 52 al 38% respectivamente) mientras que los recursos para la industria aumentan del 30 al 50% del total de los créditos del sistema bancario..." (67):

(66) Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, D.O. 12 de agosto de 1938, p. 2.

(67) Gustavo Gordillo, "Estado y sistema ejidal", en Cuadernos Políticos, México, D.F., Ediciones Era, S.A., julio-septiembre 1979, p. 11.

2o. "Al iniciarse el sexenio posterior al de Cárdenas, Avila Camacho hizo evidente el cambio de interés en favor directo de la burguesía industrial y en detrimento de los grupos populares. A partir de este período se aplican las exenciones tributarias y los estímulos fiscales a las industrias -- "nuevas y necesarias", dándoles mayor protección arancelaria, sesgando el funcionamiento de bancos y financieras en favor de la promoción de empresas industriales y NAFINSA fue reorganizada, de manera que no sólo financiará y apoyará a las industrias ya establecidas, sino que creará aquellas empresas nuevas y necesarias que no eran suficientemente atractivas para el capital privado" (68).

3o. Durante los periodos siguientes (Miguel Alemán y Ruiz Cortines)... La intervención de la inversión pública creció más rápidamente que la -- privada para poder ofrecer al capital industrial privado (nacional y extranjero) un abanico de incentivos,

(68) Elia Marúm Espinosa "La importancia de la empresa pública en México", en La Empresa Pública en México, Rev. de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, UAM, enero-abril 1981, -- Volumen II, No. 2, p. 98.

de inversión. Con los movimientos populares controlados y una izquierda casi nulificada, los incentivos y la inversión privada requieren una política salarial austera, ante un proceso inflacionario gradual (al que contribuía el gasto estatal deficitario) que reducía cada vez más el poder adquisitivo de los trabajadores y mantenía un recio control a los movimientos populares." -- (69).

Como comentario final, del contexto en que vive NADYRSA, diremos que nos interesaba tomar los sexenios de Avila Camacho (1940-1946) y el de Miguel Alemán (1946-1952), porque más o menos cubren el período de existencia de aquél organismo.

Naturaleza distinta tiene NADYRSA, en relación con el Comité del Trigo y el Comité de las Subsistencias, tipifica lo que se ha llamado Sociedad de Economía Mixta o Empresas de Participación Estatal. Sin necesidad de ir muy lejos reúne el siguiente elemento:

(69) Ibid:

Se creó con un capital social de un millón de pesos moneda nacional, éste estaba representado por diez mil acciones al portador totalmente pagadas, con un valor nominal de cien pesos, de las cuales siete mil son preferentes y forman la serie "A" y tres mil son comunes y constituyen la serie "B" (70). Y de acuerdo con la ley que crea a NADYRSA "ARTICULO 3o.- El capital social...estará representado por tres series de acciones:

a). La serie "A" pertenecerá al Gobierno Federal, será inalienable y por ningún motivo podrá variar en su naturaleza ni en los derechos que esta Ley le concede..." (71). En resumen nace con un aporte del Gobierno Federal que representa más del 50% del capital social. Y cabe dentro del siguiente caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "ART. 30.- Para los fines de este capítulo, se consideran empresas de participación estatal, ade

(70) Escritura de NADYRSA que aparece en el tomo 3, - volumen 97, a fojas 48 bajo el número 99, de la Sección de Comercio de Registro Público de Propiedad y Comercio del D.F.

(71) Ley que crea a NADYRSA, D.O. 18 de junio de - - 1941.

más de las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

"...I.- Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción II del artículo 3o. de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social..." (72).

Es perceptible en NADYRSA un fenómeno que apunta el maestro Nava Negrete (73), relativa a las transformaciones jurídicas que sufren este tipo

(72) Ley Orgánica de la Administración Pública, en -- Constitución Política Mexicana, México, D.F., -- Ediciones Andrade, S.A., 1977, Tomo II, 382 bis-6.

(73) Nava Negrete, Alfonso, "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", México, Rev. de la Facultad de Derecho, 1965, No. 57, p-p 183 a 187.

de sociedades de economía mixta, como consecuencia de intereses y fondos públicos que tiene el Estado en este tipo de sociedades. Aunque la Nacional Distribuidora conserva la estructura de una sociedad anónima, es una ley administrativa, la ley que crea ese organismo la que impone el verdadero régimen jurídico. Las transformaciones ocurren sobre todo en la administración y en las acciones:

1o. Es la Ley que crea a NADYRSA, - D.O. 18 de junio de 1941, la que establece el régimen de administración de la Sociedad:

a). Según el artículo 5o. la administración de la Sociedad estará a cargo de un Consejo, - este tendrá once Consejeros propietarios y cinco suplentes, de los cuales tres Consejeros propietarios y un suplente serán designados por la serie "A", seis - Consejeros propietarios y dos suplentes por la serie "B", dos consejeros propietarios y dos suplentes por la serie "C".

b) El artículo 6o. señala cuales se-

rán los tres Consejeros de la Serie "A": El Secretario de la Economía Nacional que tendrá el carácter de Presidente del Consejo; un Consejero que designará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra que designará la Secretaría de Agricultura y Fomento.

2o. Es la Ley que crea NADYRSA, la que en su artículo 3o. señala que el capital social estará integrado por tres series de acciones: la serie "A" pertenecerá al Gobierno Federal, será inalienable y por ningún motivo podrá variar en su naturaleza ni en los derechos que esta Ley le concede; la serie "B" que podrán ser suscritas por Instituciones Nacionales y Privadas de Crédito y sus auxiliares, por corporaciones de carácter público y por particulares; la serie "C" que podrá ser suscrita exclusivamente por agrupaciones de trabajadores organizados y de campesinos ejidatarios organizados a través de sus centrales nacionales respectivas.

3o. NADYRSA inicia su actividad con acciones de las series "A" y "B", procediendo a integrar los representantes del Consejo con base en la --

Ley que establece aquel organismo (74).

CEIMSA. El 10. de septiembre de 1937 el Gobierno Federal (a través de distintas empresas - paraestatales) y particulares celebran el contrato de sociedad que constituye a la CEIMSA (75). Se crea con los principales objetivos siguientes:

a). La adquisición y enajenación de todo tipo de mercancías y productos, sean de la clase que fueren tanto naturales como elaborados o transformados, que deben ser exportados del país o importados a él o cuya adquisición o enajenación se relaciona -- con operaciones de comercio exterior.

b) El establecimiento y prestación - de servicios que tengan como finalidad el fomento, -- desarrollo y organización del comercio exterior de México (76).

(74) Escritura de NADYRSA citada.

(75) Escritura 11,860, del 10. de septiembre de 1937, otorgada ante el Notario Público No. 47 del D.F.

(76) Ibid. Cláusula Primera.

La finalidad de CEIMSA era la exportación e importación de todos los productos que fueren necesarios para mantener estables los precios en el mercado "...hizo necesario disponer de un organismo que estuviera facultado para exportar e importar todos los productos que fuesen necesarios para mantener estables los precios en el mercado. Así el 10. - de septiembre de 1937 inició sus funciones la COMPANIA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA, S.A..." (77).

Con esta finalidad funciona en forma paralela al Comité Regulador del Mercado del Trigo - (1937-1938), al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (1938-1941) y Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (1941-1949) (78), hasta que el Ejecutivo dicta un acuerdo, el 14 de julio de - - 1949, D.O. del 6 de septiembre de 1949, que ordena a CEIMSA se encargue del abastecimiento y regulación - de precios de artículos de primera necesidad a par--

(77) Francisco Ripoll Franqueza, Los antecedentes de nuestra Compañía, México, D.F., Rev. Expresión, 1970, p-p 1-2.

(78) CONASUPO, Informe especial al Consejo de Administración, ob. cit. p. 5.

tir de la liquidación de NADYRSA.

Las causas por las que CEIMSA absorbe las funciones de NADYRSA son las siguientes: "NADYRSA y CEIMSA funcionaron paralelamente durante poco más de 8 años hasta que la similitud entre sus tareas y el término de la Segunda Guerra Mundial, puso fin a las circunstancias de emergencia que dieron lugar a la creación de la Nacional Distribuidora y Reguladora" hicieron pensar en la conveniencia de fundirlas en un solo organismo. Así el 13 de julio de 1949 se ordenó la liquidación de NADYRSA y un día después se le ordenó a CEIMSA: "procurar el mejor abastecimiento y regulación de los precios del trigo y del maíz, así como de cualesquier otros artículos de primera necesidad" (Decreto del 14 de julio de 1949)" (79).

En relación con sus atribuciones de reguladora de las subsistencias, que adquiere CEIMSA, debemos mencionar lo siguiente:

(79) Francisco Ripoll Franqueza, ob. cit. p. 2.

1o. El acuerdo de julio de 1949 (80) - ordena a la CEIMSA el abastecimiento y regulación de los precios del trigo y del maíz, así como de cualquier otros artículos de primera necesidad que la S.E.N. y la S.H. y C.P. estimen indispensables. Más en concordancia con tal función, no hay ninguna escritura -en 1949-, en que se adecue la CEIMSA al acuerdo. La escritura 17,041 del 30 de julio de 1949 pasada ante el Notario 28 del D.F., que podría considerarse como la encargada de transformar a CEIMSA se limita a darle facultades como liquidadora, representante y apoderada de personas físicas morales, con la finalidad de que cumpliera con la disposición de liquidar a NADYRSA; hay además en esa escritura reformas a las cláusulas décima segunda y vigésima primera sin ninguna relación con las atribuciones reguladoras de las subsistencias de CEIMSA.

2o. Es hasta, el 27 de noviembre de -

(80) "Acuerdo que ordena que a partir de la fecha de liquidación de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., la Compañía Exportadora e-Importadora Mexicana, S.A., se encargue del abastecimiento y regulación de los precios de artículos de primera necesidad"., México, D.F., 14 de julio de 1949, D.O. de 6 de septiembre de 1949.

1954, en que por escritura 3,374 de CEIMSA, pasada ante el Notario 60 del D.F., en el inciso "e" de la -- cláusula primera se estipulan las facultades reguladoras de los artículos de primera necesidad. El 13 de junio de 1955, por escritura 3,701, pasada ante el Notario 60 del D.F., se iban a determinar las atribuciones que en definitiva conservarfa CEIMSA hasta el nacimiento de CONASUPOSA e iba a dar prioridad a la facultad de regulación de bienes básicos de la "Compañía", incluyéndola en el inciso "a" de la cláusula primera de la misma escritura.

3o. Desde que el acuerdo publicado en el D.O. del 6 de septiembre de 1949, le concede a CEIMSA funciones reguladoras del mercado de subsistencias hasta que éstas se concretan en escritura -- 3,374 del 27 de noviembre de 1954 pasada ante el Notario 60 del D.F., aquél organismo regula las subsistencias solamente apoyado en el mencionado acuerdo del Ejecutivo Federal. Véase las peculiaridades que a veces nos muestran las S.A. del Estado.

CEIMSA en sus dos etapas (en la pri-

mera que abarca del 10. de septiembre de 1937, fecha en que nace por escritura 11,860 pasada ante el Notario No. 47 del D.F., hasta el acuerdo del 14 de julio de 1949, publicado en el D.O. del 6 de septiembre de 1949, domina el objetivo de regular los mercados de productos de primera necesidad, a partir del comercio exterior (81). La segunda etapa que va desde el acuerdo mencionado de 1949 hasta 1961 en que nace CONASUPOSA, escritura 6747 del 28 de abril de 1961 pasada ante el Notario 129 del D.F., en que domina el objetivo de abastecer y regular los artículos de primera necesidad (82), reúne las características de una empresa de participación estatal, esto puede constatarse analizando la composición del capital. Siempre tuvo como accionista mayoritarios entes públicos, tal cosa se comprueba en los dos momentos claves de CEIMSA que vemos a continuación:

1937 (83)

ACCIONISTAS

ACCIONES

| | |
|---|-------------------|
| Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. | 40 (de mil pesos) |
| Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. | 40 (de mil pesos) |
| Nacional Financiera, S.A. | 40 (de mil pesos) |
| Compañía Constructora Richardsón, S.A. | 79 (de mil pesos) |
| Eduardo Villaseñor | 1 (de mil pesos) |

- (81) CONASUPO, "Informe al Consejo de Administración", ob. cit. - p. 5.
 (82) Ibid.
 (83) Cláusula quinta de la escritura 11,860, del 10. de septiembre de 1937, otorgada ante el Notario 47 del D.F.

1955 (84)

ACCIONISTAS

ACCIONES

| | |
|---|----------------------|
| Nacional Financiera, S.A. | 1,000 (de mil pesos) |
| Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. | 1,000 (de mil pesos) |
| Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. | 1,000 (de mil pesos) |
| Banco de México, S.A. | 2,000 (de mil pesos) |
| Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. | 1,000 (de mil pesos) |

Se reconoce que CEIMSA en el lapso de 1949 a 1961 alcanzó, el carácter de mecanismo regulador de subsistencias más importante utilizado por el Gobierno Federal (85). Algo hay de que se fortalece y logra cierta experiencia en ese período.

10. En 1950 la carestía la combate, pasada la segunda mitad del año, así: en Agosto, saturando de artículos de primera necesidad sus expendios de menudeo y medio mayorero, proporcionando harina subsidiada a la Cámara de la Industria del Pan para que no se aumente el precio del pan blanco o importando trigo faltante con el mismo objeto, refaccionando a los agricultores de maíz por medio del Banco Nacional de Crédito

(84) Cláusula quinta de la escritura 3,701 del 13 de junio de 1955 otorgada ante el Notario No. 60 del D.F.

(85) COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS (memoria de labores - 1965-1968), México, CONASUPO, 1969, p. 43.

to Agrícola y Ganadero y el Banco de Crédito Ejidal- (86); en octubre, procurando mantener el precio del- maiz y masa a pesar de inesperadas pérdidas de cose- cha, proyectando silos y nuevos sistemas de transpor- te, proyectando nuevas tiendas CEIMSA en los merca- dos y la ampliación de las tiendas que lo requieren- (87); en noviembre continúa el programa de abarata- miento de víveres, se instalan expendios (en barrios pobres) con el fin de abaratar el maiz y otros bie- nes, sigue recibiendo remesas de maiz del Estado de México, Nayarit y Colima, surte sus expendios de - - huevos y vende a precio de \$0.30 pieza (88).

2o. El 23 de noviembre de 1955 el Gerente de CEIMSA anuncia, que ese organismo no desa parecerá. Se hablan tejido una serie de versiones -- que anunciaban su cambio, reestructuración y el Ge- rente les ponía fin. Al contrario, señalaba que: me- joraría sus servicios a fin de mejor cumplir la fun-

(86) Novedades, Amplias Disposiciones en contra de - la Carestía, México, D.F., 31 de agosto de 1950.

(87) EL UNIVERSAL, "Se ganará la batalla", México, - D.F., 20 de octubre de 1950.

(88) Novedades, "Cruzada de la CEIMSA, para el Abara- tamiento de Víveres", México, D.F., 11 de no- - viembre de 1950.

ción reguladora; las agencias de venta seguirán funcionando e incluso serán ampliadas (89).

3o. A fines de 1957 la CEIMSA tiene un nuevo Gerente (90), el que define cual es y será la política del organismo:

A. Serán ayudados los agricultores en la compra de sus cosechas, con los precios de garantía para los artículos que han requerido estímulo nacional, con el fin de incrementar la producción, mejorar el ingreso del agro, incrementar el consumo agrícola de productos industriales.

B. Se llevarán productos básicos (a precios bajos) suficientes a los consumidores.

C. Se guardarán las mercancías en los casos que sea necesario para no provocar una baja

(89) EL NACIONAL, "LA CEIMSA NO DESAPARECERA SINO TENDRA MEJORES SERVICIOS", México, D.F., 24 de Nov. de 1955.

(90) Excelsior, "Tomó posesión de CEIMSA el Ing. Rodríguez Adame", México, D.F., 26 de Nov. de 1957.

de precio que perjudique a los cosecheros.

D. Serán sostenidos los subsidios para que haya abaratamiento de mercancías.

E. Implantará sus sistemas de compra en los lugares en que no operen con oportunidad los bancos agrícola y ejidal (91).

4o. El 17 de Agosto de 1960 la - - CEIMSA representada por el Lic. Roberto Amorós y la CONCANACO por su presidente el Sr. Juan Martínez del Campo firman un acuerdo en el cual se establecen los siguientes aspectos: las finalidades indeclinables de la CEIMSA son, la ejecución del precio de garantía a productos de primera necesidad y la regulación de -- los mismos en los mercados de consumo; la CONCANACO tiene personalidad propia y tiene entre otros objetos, el de ejercer la representación de los intereses generales del comercio nacional; que la CEIMSA --

(91) Excelsior "Abatir los precios, lema de CEIMSA", - México, D.F., 27 de Nov. de 1957.

acepta la colaboración de la CONCANACO para la regularización de precios, ésta última tendrá funciones de distribuidora; la CONCANACO recomienda a sus cámaras confederadas que cooperen patrióticamente en la distribución y venta al menudeo de frijol y arroz para hacerlos llegar a los consumidores a los precios más bajos posibles; se ponen a disposición de las Cámaras que integran la CONCANACO volúmenes específicos de arroz, frijol, huevo; se fijan los precios a que deben dar los artículos los comerciantes; se fijan los requisitos que deben llenar los comerciantes (ficha de depósito y constancia expedida por la Cámara como beneficiario) para que se les surta de mercancías que da CEIMSA; la estipulación de que la finalidad del plan es la de facilitar la distribución y regulación de precios (en ventas finales al menudeo, en los mercados de consumo) de frijol, arroz, huevo. Y que la inobservancia del espíritu del acuerdo, respecto de las mercancías que se entregan a los comerciantes, tendrá el efecto de terminación automática de los compromisos derivados del acuerdo (92).

(92) Excelsior, "Pacto sin Precedentes de la CEIMSA y el Comercio Organizado", México, D.F., 18 de agosto de 1960.

Se considera que el convenio constituye un pacto sin precedentes y que la pugna que durante años existió entre CEIMSA y el Comercio (como representante del Sector Privado), se suaviza (93).

Resulta indiscutible que el acuerdo presidencial, publicado en el D.O. de 25 de marzo de 1961, propone una CONASUPO, S.A., con un solo socio, un consejo de administración sin base en la asamblea, con miembros de este consejo designados por órganos exteriores de la sociedad, conformándolo que Nava Negrete (94) cataloga como sociedades anónimas ficticias y que caracteriza como verdaderos organismos descentralizados que prestan servicios económicos. Sin embargo, ciertas formalidades de la S.A. conserva CONASUPOSA, como son considerar el órgano supremo de la misma a la asamblea de accionistas, señalar que el gerente debe ser designado por la anterior asamblea, cumplir, aunque sea --

(93) Ibid.

(94) Nava Negrete, Alfonso, Revista cit. p-p 180-182.

aparentemente, con la formalidad de cinco socios (escritura 6,747 del 31 de mayo de 1961 otorgada ante - Notario 129 del D.F.), todo lo cual, alguna confu- - sión provoca sobre la verdadera naturaleza de este - antecedente de CONASUPO.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la CONASUPO culmina su proceso evolutivo al constituirse como organismo descentralizado, por decreto publicado en el D.O. del 10. de - - abril de 1965. Ya hemos analizado, porqué lo consideramos así, al principio de este capítulo.

Los precedentes de CONASUPO han dejado, experiencias, lecciones jurídicas en el mundo de los alimentos:

En una misma institución jurídica-creada para intervenir en los bienes básicos, no pueden coexistir los intereses de lucro de la iniciativa privada y los intereses generales. Esto lo demuestra el hecho de que conforme maduran los precedentes de CONASUPO, se abandona la participación privada y-

se consolida la estatal: admiten la participación-privada, el Comité Regulador del Mercado del Trigo (95) NADYRSA (96) CEIMSA -de 1937 hasta 1943- (97) consolidan la participación estatal, CEIMSA-de 1943 a 1961, CONASUPOSA (98) y obviamente CONASUPO.

Las normas e instituciones directrices, rectoras que debe utilizar el Estado, para su acción en los bienes básicos y sistemas alimentarios deben derivar del Derecho Público, éste es "...un cuerpo normativo de creación y funcionamiento de instituciones inspiradas en el interés general. Su contribución es necesaria para salvar al Estado de los graves desquiciamientos que constantemente se suceden y que en época próxima aumentan en intensidad peligrosa" (99). Ya hemos hablado de

- (95) Decreto por el cual se constituye el Comité -Regulador del Mercado del Trigo, D.O. 29 de julio de 1937, artículo 1.
- (96) Ley de la Sociedad Nacional Distribuidora y -Reguladora, S.A. de C.V., D.O. 18 de junio de 1941, artículo 3o.
- (97) Por escritura 13,650 del 17 de marzo de 1943, pasada ante Notario 28 del D.F., se abandona la participación de la iniciativa privada.
- (98) Escritura 6,747 del 28 de abril de 1961, pasada ante el Notario 129 del D.F., cláusula sexta y séptima.
- (99) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, tema 1, ob. cit. p. 11.

la evolución que acontece cuando se pasa de CONASUPO a CONASUPO, de la S. A. al organismo descentralizado, es decir del Derecho Privado al Derecho Público. Para las empresas públicas debe acudir al derecho privado en forma transitoria (100).

Con todas las transformaciones jurídicas e imperfecciones que sufren las S. A., cuando interviene el Estado, aquéllas le proporcionan a éste, mecanismos jurídicos sino adecuados si concierta experiencia, certeza y seguridad de alguna eficacia y éxito, lo que hace que la Administración Pública tenga registrados para enero de 1981, 431 empresas de participación mayoritaria, sin contar para nada las empresas de participación estatal minoritaria (101) y que los precedentes de CONASUPO, que utilizaron la S. A., sean una herencia que aprovechan las filiales de esta última institución: la CONASUPO tiene 13 filiales que son S.A., una que es Sociedad Civil y una que es fideicomiso (102).

(100) Ibid, p. 129.

(101) S.P.P., Relación de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Inscritos en la Administración Pública Federal Paraestatal, México, Dirección de Asuntos Jurídicos, 1981, p-p 15 a 38.

(102) CONASUPO, CONASUPO EL DEBER DE INFORMAR, México, Coordinación de Promoción y Divulgación, 1982.

TITULO II

BASES JURIDICAS DE LA CONASUPO, OBJETIVOS Y ORGANIZACION.

CAPITULO I. BASES JURIDICAS DE LA CONASUPO.

La CONASUPO interviene en la Economía Mexicana, cuando industrializa, vende alimentos o subsistencias populares (1), - cuando influye en la producción de los mismos o cuando los produce. Tal intervención significa, una limitación a la propiedad privada de los medios de producción de los bienes básicos o subsisten cias populares y tiene su fundamento en el artículo 27 párrafo III Constitucional:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..." (2).

Llegamos a los anteriores razonamientos por las si -

- (1) "...son subsistencias los artículos de consumo indispensables para la alimentación, la salud y el bienestar físico; y son populares las que adquieren los consumidores de escasos recursos..." CONASUPO, "¿Qué es CONASUPO?, México, D.F., 1972, p. 6.
- (2) Constitución Política en Constitución Política Mexicana (con adiciones y reformas al día), México, D.F., Ediciones Andrade, S.A., 1977, Tomo I, p. 16.

siguientes concepciones:

1o. "...La creación de la CONASUPO ha traído como consecuencia, una intervención más directa -- del Estado, en algunos aspectos de la actividad económica..." (3).

2o. El campo de la CONASUPO es la alimentación popular (4).

3o. Las intervenciones en la alimentación popular se consideran de notorio interés público (5).

4o. "...i) El derecho de propiedad privada no es absoluto. El Estado puede privar de él por causa de utilidad pública sin necesidad de indemnización previa y pagando solamente el valor declarado para fines fiscales. Tiene también el derecho de imponerle -- las modalidades que dicte el interés público (art. --

(3) Andrés, Serra Rojas, ob. cit., Tomo II, p. 378.

(4) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. 1o. de abril de 1965, p. 18.

(5) Ibid.

27)... " (6).

La CONASUPO tiene como organismo descentralizado los siguientes apoyos constitucionales:

1o. El artículo 123, inciso "a" fracción XXXI, que faculta a las autoridades federales para aplicar -- las leyes de trabajo en asuntos relativos a: b) empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal (7).

2o. El artículo 90 que previene "...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 Departamentos Administrativos y definirá -- las bases generales de creación de entidades paraestata

(6) Eduardo Novoa Monreal, El derecho como obstáculo al cambio social, México, D.F., Siglo XXI editores, -- S.A., 1979, p. 182.

(7) Constitución Política, en Constitución Política Mexicana (con adiciones y reformas al día), ob. cit. -- Tomo I, p-p 108-1 a 108-2-1.

es y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". (8) "...En México, las entidades de la Administración Pública paraestatal corresponden, de acuerdo al derecho administrativo, a una típica descentralización administrativa..." (9).

3o. El artículo 93 que establece "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades". (10)

CONASUPO es un organismo descentralizado creado por decreto del Ejecutivo Federal, teniendo por esta circunstancia los apoyos legales siguientes:

1o. El artículo 2o. de la Ley para el con-

(8) Ibid, p-p 74-3 a 74-4.

(9) Jacinto Faya Viesca, ob. cit. p. 556.

(10) Constitución Política en Constitución Política Mexicana, ob. cit. tomo I, p. 75.

trol, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, - que señala "...para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal..." (11).

2o. El artículo 45 de la L.O.A.P.F. que estipula "...Dentro de la Administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten" (12).

Por la circunstancia de ser creada CONASUPO - por decreto del Ejecutivo Federal, D.O. del 1o. de - - abril de 1965, tiene el fundamento constitucional siguiente:

(11) Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O. de 31 de Diciembre de 1970.

(12) L.O.A.P.F. D.O. del 29 de Diciembre de 1976.

1o. El artículo 89, fracción I que dice - -

...Las facultades y obligaciones del Presidente son --
as siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expi
la el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera ad-
ministrativa a su exacta observancia;..." (13).

2o. Lo creemos así por la siguiente conside
ración: "Siendo tan extenso el campo de la ejecución de
la Ley a que alude el artículo 89, fracción I de la - -
Constitución, debemos declarar que en esta facultad se-
encuentra la base del Decreto. Por tanto es este un ac-
to del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación-
de las leyes en relación con los fines de la administra
ción pública" (14).

El fundamento legal, aplicable a los prece-
dentes de CONASUPO y a esta misma, existente en la Ley-
Orgánica del artículo 28 Constitucional, D.O. del 31 de
agosto de 1934, que comprende los artículos 8o., 7o. y-

(13) Constitución Política, en Constitución Política Me
xicana, ob. cit., Tomo I, p. 73.

(14) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, ob. --
cit., Tomo I, p. 215.

17 de esta Ley, ya lo hemos estudiado con alguna concisión en el Título I, capítulo I del estudio que realizamos.

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, es una Ley trascendental en lo referente a los artículos alimenticios de uso generalizado y en lo referente a otras mercancías fundamentales de la economía mexicana. Tal ordenamiento faculta al Ejecutivo Federal, respecto de dichos artículos y mercancías para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo (artículo segundo); obligar a que esas mercancías se pongan en venta (artículo cuarto); imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda (artículo quinto); organizar la distribución de esas mercancías para evitar los intermediarios innecesarios (artículo séptimo); determinar artículos que preferentemente deben producir las fábricas (artículo octavo); decretar la ocupación de fábricas cuando sea indispensable mantener e incrementar la producción de esas mercancías (artículo 12). (15)

(15) Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en Constitución Política Mexicana (con adiciones y reformas), ob. cit., Tomo I, - p-p 198 bis 33a. - 198 bis 35a.

Potencialmente la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, representa en materia de los alimentos, el instrumento jurídico mucho más importante, que cualquier organismo o estructura que como CONASUPO solo tiene facultades de regulación del mercado de subsistencias. No obstante la importancia de la Ley anterior, preceptos aplicables específica, concretamente a CONASUPO, solo son los siguientes:

"Art. 7o.- El Ejecutivo tendrá facultades para dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de las mercancías mencionadas en el artículo 1o., a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de artículos". (16)

"Art. 1o.- Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los ser

(16) Ibid., p. 198 bis 34a. vta.

vicios, que a continuación se expresan:

I. Artículos alimenticios de consumo generalizado;

II. Efectos de uso general para el vestido de la población del país;..." (17)

El Estado en la época contemporánea, dadas las múltiples funciones y gran variedad de fines que tiene, estructura órganos de la Administración Pública de manera distinta de la centralizada. "...Al no serle posible al Estado tradicional la atención de tanta nueva función de bien colectivo, comienza a crear organismos independientes a los cuales se las encomienda...estas entidades estatales, supuestamente independientes, no son sino otra cara del Estado..." (18), "El régimen jurídico de la descentralización administrativa, y de lo que ahora en México la L.O.A.P.F. denomina como Administración Pública paraestatal, corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organizar a - -

(17) Ibid., p. 198 bis 33a.

(18) Eduardo Novoa Monreal, ob. cit. p. 132.

ciertos órganos de la administración..." (19), "Lo que acontece es que, dadas las múltiples funciones y gran variedad de fines, no es posible estructurar y regular el funcionamiento de todos los órganos de la Administración Pública de manera igual..." (20). Así surgen entes descentralizados y empresas paraestatales por razones técnicas, legales, administrativas y económicas, etc. (21). Sin embargo el poder central nunca pierde sus facultades de control respecto de las paraestatales. "...El hecho que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados no significa que escapen del control y actúen independientemente" (22). En este marco de vinculación se encuentra CONASUPO, pues como organismo descentralizado pertenece al sector paraestatal, según el párrafo II, del artículo 10. de la L.O.-A.P.F.: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal; las instituciones nacionales de crédito, las instituciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de -

(19) Jacinto Faya Viesca, ob. cit. p. 47.

(20) Ibid.

(21) Ibid., p. 47 y 555.

(22) Ibid., p. 47.

fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal". (23)

El patrimonio de la CONASUPO al igual que el patrimonio de otros entes paraestatales no es distinto al patrimonio del Estado: "El patrimonio de las entidades paraestatales no es un patrimonio distinto al del Estado, sino que forma parte del patrimonio estatal..." (24). Y los entes paraestatales están sometidos a los centrales, en cuestiones de programación, financiamiento, gasto y evaluación "...En México, los entes paraestatales han quedado sometidos a los centrales en materias básicas, como las relativas a cuestiones de programación, financiamiento, gasto y evaluación..." (25). CONASUPO como ente paraestatal está sometida a los controles programáticos, financieros, de gasto y evaluación siguientes:

10. La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene facultades para elaborar el plan del gas-

(23) L.O.A.P.F. en Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones), ob. cit., Tomo II, p. 364.

(24) Jacinto Faya Viesca, ob. cit. p. 49.

(25) Ibid.

to público de la Administración Pública Federal; planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y las de las entidades de la administración paraestatal (artículo 32, -fracciones I y VI de la L.O.A.P.F.) (26).

2o. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde estudiar y formar proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes del ingreso Federal y de Departamento del Distrito Federal; para intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito; y para manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (artículo 31 fracciones I, IX, X de L.O.A. P.F.) (27).

Además de controles programáticos, financieros, etc., anteriores, la CONASUPO está sometida

(26) L.O.A.P.F. en Constitución Política Mexicana - - (con reformas y adiciones al día), ob. cit. p. - 378.

(27) Ibid, p-p 376 a 377.

da como organismo descentralizado y ente paraestatal a otros nada desdeñables controles administrativos, - que caracterizamos aquí:

a). Debe vincular su actividad y fines a las metas y objetivos del conjunto de la Administración Pública. "...la actividad y los fines de las entidades paraestatales se encuentran vinculados a las metas y objetivos del conjunto de la Administración Pública..." (28).

b). Queda vinculada a la administración centralizada, al agruparse por sectores definidos, y al someter su actividad a las Secretarías y Departamentos Administrativos para efectos de planeación, coordinación y evaluación de operaciones (artículos 10., 50, 51, de la L.O.A.P.F.) (29).

c). Queda integrada específicamente al sector que corresponde a la Secretaría de Comercio -

(28) Jacinto Faya Viesca, ob. cit., p. 555.

(29) Ley Orgánica de la Administración Pública, en - Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), ob. cit., p-p 364, 382 bis - 6vta. y 382 bis 6-1.

(Acuerdo por el que las entidades paraestatales se agrupan por sectores, D.O. del 17 de enero de 1977).

d). Le es aplicable el artículo que se señala la facultad, al Presidente de la República y a las Secretarías y los Departamentos Administrativos, para nombrar presidente o miembros de consejos, juntas directivas o equivalentes (artículo 52 L.O.A.P.F. y artículos 5o. y 9o. del decreto que crea a CONASUPO). (30)

e). Siendo organismo descentralizado - tiene obligación de acudir, a través de sus directores y administradores, ante alguna Cámara del Congreso cuando se le cite para informar durante la discusión de una ley o el estudio de un negocio que concierne a su ramo (31).

(30) Ley Orgánica de la Administración Federal, en - Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), ob. cit., p. 322 bis 6-1 y - Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 1o. de - abril de 1965, p. 19).

(31) Constitución Política en Constitución Política - Mexicana (con adiciones y reformas al día), ob. cit. Tomo I, p. 75.

CONASUPO en relación con sus facultades reguladoras del mercado de las subsistencias, con su carácter de organismo descentralizado, con su carácter de ente paraestatal tiene una normativa jurídica adecuada. Pero hay que ver a CONASUPO en relación con las siguientes situaciones sociales:

1o. "...se considera, a su vez que 35 millones de mexicanos están mal alimentados-de los --cuales 19 millones sufren graves defectos derivados -de la subnutrición --..." (32)

2o. El Coordinador del Plan de Gobierno 1982-1988 admitió "...frente al reto de 20 millones -de marginados, el próximo sexenio deberá tener respuestas", porque comentó, "pocos aguantan mucho, pero muchos no". (33)

3o. Desde el 2 de agosto de 1982 se au-

(32) UNO MAS UNO, Fertilizantes y alimentos en México, México, D.F., 28 de julio de 1982, p. 9.

(33) UNO MAS UNO, "PRIORIDAD AL ASPECTO SOCIAL...", - México, D.F., 26 de julio de 1982, p. 2.

menta el precio del pan, la tortilla, combustible, - luz (34), en esto hacemos nuestra la siguiente con sideración: "...nadie podrá negar que la decisión de duplicar el precio del pan, la tortilla y la gasolina e incrementar 40 por ciento en promedio el costo de la electricidad, constituye un fuerte golpe a la economía popular..." (35)

4o. Agregado al panorama anterior se -- decide la doble paridad del peso frente al dólar el 5 de agosto de 1982 (36). Al respecto se opina - - "...La inflación y la devaluación no tienen en México, en su nivel actual de desarrollo, el carácter y la función de simples y puras operaciones monetarias. Poseen, al contrario, un estricto papel en la lucha de clases y aspiran a cambios significativos en los centros de poder. Esa es la cuestión relevante de es te proceso: que asistimos a un problema nacional que

(34) UNO MAS UNO, "Retiro de subsidios...", México, - D.F., 2 de agosto de 1982, p-p 1 y 10.

(35) Ibid, Nuevos precios, p. 9.

(36) "EL DIA", "Doble paridad...", México, D.F., 6 - de agosto de 1982, p-p 1 y 9.

se realiza en dos escenarios desiguales: la despose sión de las mayorías y el ascenso de los grandes po deres monopólicos y bancarios-financieros en la so- ciedad política" (37).

El 10. de septiembre de 1982 se decide la nacionalización de la banca y el control genera- lizado de cambios (38).

El 4 de septiembre se comunica la deci- sión de que registrarán dos paridades cambiarias oficia- les: el tipo preferencial, fijado en 50 pesos por - dólar norteamericano; el tipo de cambio ordinario, - establecido en 70 pesos por dólar norteamericano -- (39).

¿CON ESTAS MEDIDAS MONETARIAS HAN DESA- PARECIDO LA DEVALUACION Y LA DESPOSESION DE LAS MA- YORIAS?

En vinculación con los anteriores re -

(37) UNO MAS UNO, "LUCHA POR LA HEGEMONIA EN MEXI-- CO", México, D.F., 7 de agosto de 1982, p. 3.

(38) UNO MAS UNO, México, D.F., 2 de septiembre de- 1982, p-p 10 a 11.

(39) UNO MAS UNO, "MEDIDAS DE LA BANCA NACIONALIZA- DA...", México, D.F., 6 de septiembre de 1982, p. 7.

querimientos y situaciones sociales, CONASUPO no tiene las facultades necesarias en su campo de los bienes básicos, ni la normatividad adecuada. Ante aquellas situaciones y requerimientos, CONASUPO -- debe tener facultades rectoras en el mundo de las subsistencias y la consecuente normatividad constitucional y legislativa adecuada. Es más su normatividad debe ser unificada y simple (como debe ser toda disposición referente a los alimentos en general), por la siguiente consideración: por obra del "...maremagnum de preceptos de todas clases... el sistema legal positivo pasa a convertirse en una espesa e impenetrable selva normativa, que más que ordenar la vida social, la desarticula, la confunde y la hace ingrata. Esa densa y desorganizada -- red de preceptos, concluye entorpeciendo la acción de los órganos del Estado y enervando a los ciudadanos" (40).

(40) Eduardo Novoa Monreal, ob. cit. p-p 54 a 55.

Ahora bien, aunque en la consideración anterior proponemos una nueva normativa jurídica, en -- los artículos de primera necesidad, en los bienes básicos, subsistencias, alimentos, tomando en cuenta la situación social actual, no objetamos que, en estas cuestiones, en forma mínima e inmediata se tome la solución de aplicar con todo rigor la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica (D.O. del 30 de diciembre de 1950) y la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios (D.O. 31 de agosto de 1934).

Antes de que sigamos adelante, es necesario aclarar que tratándose de los alimentos y de los elementos indispensables para la vida, la legislación y disposiciones jurídicas, doctrinas mexicanas no tienen una terminología uniforme. Veámos esto último:

1o. "ARTICULO 4o.- Se presumirá la existencia de monopolio, salvo prueba en contrario:

I. En toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario;..." (41).

(41) Ley de Monopolios, en Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), ob. cit. Tomo I, p. 193.

2o. "ARTICULO 1o.- Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios, que a continuación se expresan:

I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado;...". (42)

3o. "ARTICULO 34.- A la Secretaría de Comercio corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...VII.- Establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular... IX.- Coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población;...".(43)

4o. El decreto que crea a CONASUPO (D.O. del 1o. de abril de 1965) habla de productos agríco--

(42) Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, Ibid., p. 198 bis 33a.vta.

(43) L.O.A.P.F., Ibid., p-p 380-1 a 380-2.

las de primera necesidad para la alimentación popular (CONSIDERANDO I) y de subsistencias populares (CONSIDERANDO IV).

5o. Jacinto Faya Viesca dice: "...El penúltimo caso es el de aquellas empresas que el Estado crea para proteger la economía de las clases desamparadas y combatir la especulación con artículos de primera necesidad. La Compañía Nacional de Subsistencias es un ejemplo de este tipo de empresas". (44) Andrés-Serra Rojas nos dice: "...El Estado ha creado la CONASUPO que se encarga de regular el mercado en ciertos artículos de primera necesidad". (45)

Creemos que el término de artículos de primera necesidad es el más idóneo, porque da la idea de subsistencias: "son subsistencias los artículos de consumo indispensable para la alimentación, la salud y el bienestar físico..." (46). Y porque no incluye el concepto de populares, son populares, las subsis--

(44) Jacinto Faya Viesca, ob. cit., p. 555.

(45) Andrés Serra Rojas, ob. cit., p. 129.

(46) CONASUPO, "Que es CONASUPO", ob. cit. p. 6.

tencias que adquieren los consumidores de escasos recursos. (47) Siendo los artículos de primera necesidad problema de un núcleo considerable de mexicanos, como dejamos asentado más arriba, no tiene sentido hablar de consumidores de escasos recursos. De todos modos la elección del término resulta convencional.

(47) Ibid.

CAPITULO II. OBJETIVOS.

En el título I, capítulo II, vimos que - CONASUPO tiene como función u objetivo de regular el mercado de los artículos de primera necesidad, con base en los "CONSIDERANDOS" II y III del decreto que -- crea a CONASUPO (D.O. del 10. de abril de 1965) y en las opiniones de juristas como Andrés Serra Rojas y - Jacinto Faya Viesca. También tiene la base siguiente:

A. "Artículo 10. Se crea el organismo público descentralizado por servicio que se denominará - COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES y que -- sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil - del Estado llamada COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES" (48).

B. CONASUPOSA a la que sustituye en sus funciones el organismo descentralizado CONASUPO, tiene por objeto: "...regular marginalmente los precios de subsistencias populares en los mercados de consu--

(48) Decreto por el que se crea CONASUPO, D.O. del 10. de abril de 1965, p. 18 (EL SUBRAYADO ES NUESTRO).

mo..." (49).

Relacionadas con el objetivo anterior, tenemos las siguientes atribuciones y funciones que señala el artículo 3o. del decreto que crea a CONASUPO (D.O. del 1o. de abril de 1965):

A. "I. Actuar con representación propia y como asesora, según proceda en los términos de las Leyes, Decretos y Reglamentos respectivos, ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la -- Compañía". Esta atribución faculta a CONASUPO, como lo señala claramente, a relacionarse con organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar, la distribución, venta, producción e industrialización de artículos de primera necesidad, pero sobre todo nos importa destacar que -- esa atribución faculta a CONASUPO, a relacionarse --

(49) Escritura 6,747 de CONASUPO de 28 de abril de 1961, otorgada ante el Notario 129 de D.F., -- cláusula quinta.

con la Secretaría de Comercio, a la que se agrupa sectorialmente (50) y así cumplir las siguientes pretensiones de la sectorización: "...la organización de -- las actividades de la Administración Pública Federal constituye un supuesto indispensable para el incremento de la productividad de las entidades paraestatales en general, y que para ello es conveniente distribuir en forma más equilibrada la coordinación y control -- que el Ejecutivo debe realizar sobre las mismas..." - (51); "...En el ámbito jurídico, la coordinación sectorial pretende que los órganos centrales vigilen la legalidad de los entes paraestatales y que estos sean oportunos en la prestación de los servicios. La coordinación sectorial hace posible que los fines de las entidades paraestatales no se desvinculen de los fines de los órganos centrales, evitando con esto una "colisión de fines" en perjuicio de la unidad teleológica del Estado, después de todo, por medio de la -- coordinación sectorial el Estado cumple estrictamente con el principio de juricidad, e implementa una admi-

(50) "Acuerdo por el que las Entidades Paraestatales se agrupan por Sectores" en Mercado de Valores, - Nacional Financiera, S.A., enero 24 de 1977, año XXXVII, No. 4, p. 68.

(51) Ibid., p. 63.

nistración eficiente y eficaz en el orden humano, técnico, financiero y administrativo". (52)

En resumen la atribución faculta a CONASUPO, para coordinarse sectorialmente y así cumplir mejor sus fines, entre éstos, el de regular los artículos de primera necesidad.

B. "IV. Comprar, inclusive futuros o al tiempo, pignorar y retener por sí o al través de terceros, los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo internos, realizando su distribución y venta por los canales comerciales que sean adecuados". La fracción no requiere mayor comentario, para relacionarla con el objetivo que estudiamos.

C. "V. Importar, en caso de reservas deficitarias frente a las necesidades del consumo, y exportar excedentes cuando las existencias acumuladas rebasen los niveles previstos, de los mismos productos, agrícolas y de cualesquiera de otros artículos -

(52) Jacinto Faya Viesca, ob. cit., p-p 633 a 634.

que requiera para el cumplimiento de sus funciones". Tampoco hay mayor problema para relacionarla con el objetivo que estudiamos.

D. "VI. Promover la industrialización - del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, y el enriquecimiento de artículos finales con concentrados proteínicos y vitamínicos que los mejoren en sus calidades nutritivas, operando en su caso los establecimientos industriales que le permitan desarrollar esta función y regular los nuevos mercados en cantidades, calidades y precios". (53)

E. "VII. Promover, organizar y operar - sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares". Tampoco hay mayor dificultad para relacionarlo con el objetivo que estudiamos.

(53) EL SUBRAYADO es nuestro y sirve para indicar -- que, allí se encuentra la relación con el objetivo de regular los artículos de primera necesidad, que tiene CONASUPO.

F. "VIII. Crear, organizar y dirigir las instituciones, filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones".

La anterior atribución, al permitir a CONASUPO crear, organizar y dirigir instituciones, filiales en conexión con las fracciones IV a VII (más arriba apuntadas), que se relacionan con el objetivo de regular el mercado de los artículos de primera necesidad, se encuentra por ello relacionado con tal objetivo.

El objetivo de CONASUPO de regular artículos de primera necesidad y las atribuciones, más representativas del artículo 3o. del decreto que crea a CONASUPO (D.O. de 1o. de abril de 1965), relacionadas con aquél, se encuentran inmiscuidos en el siguiente contexto:

1o. El Estado Mexicano es capitalista. -
"...priva una ideología que muestra la diversidad de papeles que corresponde desempeñar al Estado y a la

empresa privada en el desarrollo nacional y que no de-
ja lugar en torno a la función del Estado mexicano y-
a su carácter clasista, burgués, capitalista..." (54)
"...en su totalidad las fuerzas productivas de México
están perfectamente dispuestas para procurar un des-
arrollo capitalista del país". (55)

20. "...el Estado Mexicano ha sabido in-
terpretar y hacer suyas las aspiraciones de las ma- -
sas...Ello no obstante, las aspiraciones de las masas
han sido limitadas de por sí o el mismo Estado se ha-
encargado de limitarlas..." (56).

30. "...Ahora bien, en el caso específi-
co del aparato estatal de regulación y distribución -
de subsistencias (APREDIS) está de por medio lo que -
viene a ser una de las líneas directrices del Estado-
capitalista: garantizar las condiciones sociales que-
permitan la reproducción de la fuerza de trabajo..."-
(57).

(54) Arnaldo Córdova, la formación del poder político
en México, México, Era, S.A., 1978, p. 64.

(55) Ibid., p. 65.

(56) Ibid., p. 62.

(57) Gustavo Gordillo, Estado y sistema ejidal, en --
Cuadernos Políticos, Ediciones Era, S.A., 1979.,
No. 21, p. 8.

Un segundo objetivo de CONASUPO, es pagar precios justos a los productores agrícolas, por medio del precio de garantía. Tiene los fundamentos siguientes:

1o. EL CONSIDERANDO I de decreto que crea a CONASUPO, establece entre sus propósitos salvaguardar "...los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables de primera mano..." (58).

2o. "Artículo 1o. Se crea el organismo público descentralizado por servicio que se denominará COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES y -- que sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil de Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A." (59).

3o. CONASUPOSA, a la que sustituye en -

(58) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. de 1o. de abril de 1965, p. 18.

(59) Ibid.

sus funciones el organismo descentralizado CONASUPO, tiene por objeto ser "...un órgano de servicio que -- planifique, controle y ejecute las intervenciones reguladoras oficiales para mantener los precios de garantía remuneradores a productos básicos del campo -- que mejoren el ingreso rural..." (60).

4o. El artículo 3o. del decreto que crea a CONASUPO, señala para ésta, entre otras, las siguientes funciones y atribuciones: "II. Hacer estudios socioeconómicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra de granos y productos agrícolas que maneje, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades, de acuerdo a las condiciones que prevalezcan" (61); "III. Planificar, organizar y ejecutar, esto último directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimien-

(60) Escritura 6,747, del 28 de abril de 1961, otorgada ante el Notario 129 del D.F., cláusula quinta.

(61) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 1o. de abril de 1965, p. 18.

to de los precios de garantía o mínimos de compra que estén vigentes, estableciendo los sistemas más adecuados para realizarlas, de acuerdo con las situaciones que guarden las regiones productoras y los mercados nacionales e internacionales". (62)

El objetivo de pagar precios justos a -- los productores agrícolas, reúne las siguientes características:

1o. Desde que se creó el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (1938), ya se -- enunciaba entre sus propósitos, la protección de mejores precios a los productores del campo (63).

2o. Este propósito u objetivo se define por el Estado en la coyuntura (1938-1942), que se caracteriza por amplias movilizaciones de masas que se utilizan para fundar y fortalecer los aparatos estata

(62) Ibid.

(63) "El Nacional", El Comité de las Subsistencias -- tiene ya el control", México, D.F., a 25 de agosto de 1938.

les hegemónicos. (64)

3o. De 1945 a 1965 el propósito de pagar precios justos permaneció en el museo de las -- buenas intenciones. (65)

4o. De 1965 en adelante los precios de garantía se incrementan, pero de la misma política se beneficia más la agricultura comercial, que la -- campesina. (66)

5o. "Agrario se forma con la partícula clave -agr, que significa "campo", y el sufijo - - ario, que quiere decir "relativo a". Agrario es lo relativo o perteneciente al campo". (67) Basados en la definición anterior, creemos que la medida gubernamental de pagar precios justos a los productores-

(64) Gustavo Gordillo, "Estado y sistema ejidal"; - ob. cit., 8.

(65) Ibid.

(66) Ibid.

(67) Roberto Cabral del Hoyo. "La fuerza de las palabras", México, Selecciones del Reader's Digest, 1977, p. 211.

agrícolas, es una medida agraria, es una medida referente al campo (además de ser una medida administrativa, porque la medida de pagar precios justos se hace por medio del precio de garantía, que fija el Ejecutivo Federal a través de la intervención de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Secretaría de Industria y Comercio (68)). Y el agrarismo tiene estos sentidos: "Tomado el agrarismo como respuesta a las peticiones agrarias de los campesinos, éste tiene la función de desactivar sus luchas" (69); "...la idea central de la ideología agrarista...es la imagen de omnipotencia que tiene el gobierno (particularmente el representante del ejecutivo) ante los campesinos. El presidente de la República se presenta como protector de los campesinos en tanto que aparece como dispensador de "favores"...el Estado en el terreno de los hechos ha ofrecido a los campesinos posibilidades reales aunque restringidas de acceso a la tierra, a los créditos y a las obras de infraestructura y de be

(68) Decreto que crea a CONASUPO (D.O. de 10. de abril de 1965), Artículo 3o. fracción II.; Marco Antonio Durán, "El agrarismo mexicano", México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 150.

(69) Gustavo Gordillo, "Estado y sistema ejidal", ob.cit. p. 16.

medios campesinos con fines de especulación..." (73). Tratándose del segundo objetivo no encontramos ninguna especificación en el Decreto que crea a CONASUPO - (D.O. del 10. de abril de 1965). A los dos objetivos anteriores referentes al agro, al campo y al campesino, les es aplicable lo que hablamos respecto del - - agrarismo, ideología agrarista y satisfacción de las masas en la característica 5a. del objetivo de proporcionar precios justos a los productores agrícolas.

Sea como fuere, con o sin fundamento los dos objetivos han propiciado el desarrollo de programas como los siguientes: aumento de centros de recepción, con el fin de que las "...compras de alimentos agrícolas que realiza el Gobierno deben ser amplias, ágiles y honestas..." (74), es decir con el fin de eliminar intermediarios y el fin de proteger el ingreso de productores agrícolas; el de capacitación campesina ("Era necesario mejorar la estructura de compras

(73) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 10. de - - abril de 1965, p. 18.

(74) Secretaría de Patrimonio Nacional, "COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (organismo - - descentralizado), en Información Sobre Organismos Descentralizados, México, 1975, Hoja 1.

neficio social...Por estas razones la ideología agrarista logró cohesionar a los campesinos y aislarlos de toda posible solidaridad política entre ellos o con otros sectores" (70). En todo caso la consecuencia de la satisfacción limitada de las aspiraciones de las masas por el Estado, es que éste se forje un amplio consenso (71).

Existen estos otros dos objetivos, estrechamente vinculados con el campo: desterrar intermediarios y acaparadores que operan en los medios campesinos y el de protección y elevación del ingreso agrícola (72). El primer objetivo tiene su fundamento en el CONSIDERANDO I del decreto que crea a CONASUPO, -- que señala para esta última entre sus propósitos fundamentales el de "...desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan en los --

(70) Ibid., p-p 16 a 17.

(71) Arnaldo Córdova, "La formación del poder político en México", ob. cit. p. 62.

(72) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", México, Talleres - - Gráficos de la Nación, 1976, p. 8 y 9.

y lograr más agilidad y honestidad en la comercialización como una arma eficaz contra los intermediarios explotadores de los campesinos. Para ello, se decidió capacitar a los propios ejidatarios a fin de que manejaran el nuevo aparato comercializador..."- (75); el de prestación de servicios especiales (préstamo de costalera, servicios de desgranado a precios inferiores al costo, transporte de cosechas de parcela a bodega, venta de fertilizantes y semillas) con el fin de eliminar intermediarios y mejorar el ingreso agrícola (76); crédito al consumo ("...la tienda ejidal entrega semanalmente a la familia las mercancías a que le da derecho el monto de su crédito a precios CONASUPO, y cuando recoge, tiene opción de venderla al precio de garantía o al precio del mercado si es superior. Este nuevo crédito eleva notablemente el ingreso real del campesino y constituye a liberarlo de explotaciones y engaños tradicionales".) (77).

(75) Grupo Editorial CONASUPO, CONASUPO 76, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1976, p. 30.

(76) Ibid., p. 40; CONASUPO, 70 CONASUPO 76, ob. cit. p. 8.

(77) Grupo Editorial CONASUPO, CONASUPO 76, p. 49.

No hemos mencionado esta atribución, del artículo 3o. del Decreto que crea a CONASUPO, "IX. - Coordinar sus actividades de acuerdo con lo que más convenga al interés nacional, con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, pequeños agricultores, - trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción y de consumo, banca oficial y privada, camaras comerciales e industriales, y las demás personas e instituciones que juzgue conveniente". (78) -- Siendo el concepto de Nación tan amplio ("...la nación comprende un sinnúmero de aspectos de vida humana, ejerce una influencia sobre casi todas las actividades del hombre, es una especie de atmósfera colectiva que circunscribe e impregna un sinfín de conductas en nuestra existencia..." (79)), su interés-también así lo es. Por tanto resulta difícil saber, - cuando CONASUPO coordina sus actividades de acuerdo con lo que más conviene al interés nacional. Sea co-

(78) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. 1o. de abril-1965, p. 19.

(79) Luis Recasens Siches, "Tratado General de Sociología", México, Editorial Porrúa, S.A., 1980, - p. 502.

mo fuere para cumplir sus objetivos, CONASUPO se coordina de alguna manera, con los entes que señala la fracción arriba apuntada. Veamos algunos ejemplos:

10. En relación con el objetivo de regulación del mercado de artículos de primera necesidad: LICONSA (filial de CONASUPO) se coordina -- con comités de consumidores para regular la venta de productos lácteos (80); CONASUPO se coordina -- con "...la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Instituto Nacional Indigenista, el Sistema Nacional para el Desarrollo Rural PIDER, Confederación de Trabajadores de México, el Congreso del Trabajo, la Confederación Nacional Campesina, el IMMECAF, el INDECO, la comisión del Papaloapan, la Forestal, Tabamex, el Plan Huichol, el Plan Tarahumara, el FONAFE y otras instituciones similares..." (81) para -- "...asegurar el abastecimiento permanente de pro--

(80) Grupo Editorial de CONASUPO, Gaceta CONASUPO, México, D.F., octubre 1978, No. 4, II época, p-p. 2 y 3.

(81) Ibid., Abril de 1979, No. 10, II época, p. 2.

ductos alimenticios prioritarios a precios accesibles y de esta forma regular el mercado (82).

2o. En relación con el objeto de pagar -- precios justos a productores agrícolas por medio de -- los precios de garantía: CONASUPO se coordina con los ejidos, para que éstos construyan "graneros del pueblo", que son centros de recepción de productos agrícolas, para que los ejidatarios tengan rápido y fácil acceso a los últimos y perciban los precios de garantía (83).

3o. En relación con los objetivos de eliminar intermediarios en el campo y el de protección, - elevación del ingreso agrícola: CONASUPO se coordina con el Banco Nacional de Crédito Rural para realizar el programa de crédito al consumo familiar, con el objeto de eliminar intermediarios y mejorar el ingreso campesino (84).

(82) Ibid.

(83) Marco Antonio Durán, el agrarismo mexicano, ob.- cit., p-p 227 a 228.

(84) Grupo Editorial CONASUPO, CONASUPO 76, ob. cit.- 49.

CAPITULO III. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

La estructura administrativa de CONASUPO, ha resentido en los últimos años considerables modificaciones. En el período de 1971 a 1976 sufrió las siguientes modificaciones:

1o. A nivel de dependencias que están estructuradas en CONASUPO, entre la Dirección General y las Subdirecciones, las transformaciones son las siguientes:

Agosto de 1971 (85)

1976 (86)

Contraloría
Comisión Interna de Administración

Comité de Coordinación Interna
Comisión de Coordinación, Supervisión y Programas Especiales
Comisión Promotora del Mejoramiento Social

Contraloría General
Comisión Interna de Administración
Coordinación Ejecutiva
Información

Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social (87)

2o. Las Subdirecciones se incrementan, de 3 que -

(85) CONASUPO, Informe al Consejo de Administración, ob. cit. - p. 8.

(86) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", ob. cit., p. 37.

(87) El 8 de mayo de 1973, se extiende un documento en el que - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la CONASUPO constituyen en el Banco Nacional Agropecuario, S.A., El Fideicomiso COMISION PROMOTORA CONASUPO PARA EL MEJORAMIENTO SOCIAL. "COMISION PROMOTORA: MANUAL BASICO DE ORGANIZACION", México, D.F., CONASUPO.

eran se transforman en 4, tal como vemos a continuación: (88)

| Agosto de 1971 | 1976 |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Subdirección de Operaciones | Subdirección de Operaciones |
| Subdirección de Filiales | Subdirección de Filiales |
| Subdirección de Planeación y Finanzas | Subdirección de Planeación y Finanzas |
| | Subdirección de Delegaciones. |

30. Las 8 gerencias que eran al principio del se xenio, se convierten en 11 a fines del mismo, como puede - - apreciarse enseguida: (89).

| Agosto de 1971 | 1976 |
|---|---|
| <u>SUBDIRECCION DE OPERACIONES</u> | <u>SUBDIRECCION DE OPERACIONES</u> |
| Gerencia de Compras | Gerencia de Compras |
| Gerencia de Ventas | Gerencia de Ventas |
| Gerencia de Almacenes y Transportes | Gerencia de Almacenes y Transportes |
| | Gerencia de Control de Operaciones |
| <u>SUBDIRECCION DE FILIALES</u> | <u>SUBDIRECCION DE FILIALES</u> |
| Gerencia de Proyectos y Programas de Filiales | Gerencia de Operaciones Industriales y de Servicios de Filiales |
| Gerencia de Operación de Filiales | Gerencia de Operaciones Comerciales de Filiales |

(88) CONASUPO, "Informe al Consejo de Administración", ob. - cit., p. 8; CONASUPO, "70 CONASUPO 76", ob. cit. p. 37.

(89) Ibid.

SUBDIRECCION DE PLANEACION Y
FINANZAS

Gerencia Técnica
Gerencia de Finanzas
Gerencia de Administración

SUBDIRECCION DE PLANEACION Y
FINANZAS

Gerencia Técnica
Gerencia de Finanzas
Gerencia de Administración

SUBDIRECCION DE DELEGACIONES

Gerencias de Delegaciones
Zona Norte
Gerencia de Delegaciones
Zona Sur

4o. De 5 filiales que eran a principios del sexenio, se llega a 13 filiales a finales del mismo (90).

Las modificaciones anteriores, de la estructura administrativa de CONASUPO, fueron hechas en el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez, -aquéllas por tanto reflejan las características de éste. Veámos por tanto el contexto echeverrista:

1o. Se realiza tratándose de CONASUPO -

(90) Ibid.

"...una reestructuración general de la Compañía para adecuarla a las nuevas políticas". (91)

2o. Desde un principio fue caracterizado el programa de Echeverría como neocapitalista o modernizador (92).

3o. Los propósitos del programa echeverrista contenían como puntos centrales: "...1) elevar sustancialmente la productividad del aparato productivo en su conjunto, mediante una rápida modernización de los sectores industrial, agrícola... y, 2) robustecer y ampliar el aparato estatal mediante la revisión gradual y sistemática de la política económica, especialmente de la fiscal y proteccionista, - así como de una reforma administrativa que eventualmente logrará racionalizar y elevar la eficacia del sector público..." (93).

(91) CONASUPO, "Informe al Consejo de Administración", ob. cit. p. 33.

(92) José Ayala, "La devaluación: antecedentes económicos y políticos", en Rev. Cuadernos Políticos, Editorial Era, S.A., 1977, No. 11, p. 37.

(93) Ibid.

4o. Dos puntos de partida marcan el período echeverrista "Dos puntos de partida marcan el inicio de este nuevo período. El desmoronamiento del "modelo de desarrollo estabilizador" y el movimiento estudiantil popular de 1968..." (94).

5o. "...la política de Echeverría en cierto sentido populista, no pasaba de ser una caricatura de los treintas. Las concesiones en la situación de crisis ahora eran meros paliativos ante el brusco descenso del nivel de vida de trabajadores". (95)

6o. En el período echeverrista "...El consenso de los explotados era buscado a través del lenguaje directo de la concesión económica". (96)

7o. En el período echeverrista "La --

(94) Nuria Fernández, "La reforma política: orígenes y limitaciones", en Rev. Cuadernos Políticos, México, Editorial Era, S.A., Abril-Junio de 1978, No. 16, p. 17.

(95) Ibid.

(96) Ibid.

restauración de la vida política mediante la reforma electoral, la reforma administrativa, el derecho a la "información", en los marcos de la legalidad constitucional y en serias limitaciones a la libertad política de nuestro pueblo (control sindical y mantenimiento del aparato represivo), son también pruebas de una salida conforme a las necesidades del Estado-mexicano y sus componentes principales, las fracciones monopolistas de la burguesía mexicana". (97)

CONASUPO también resiente la Reforma Administrativa, que opera el Sexenio 1976-1982. Tal reforma se instrumenta en CONASUPO de la siguiente forma:

1o. En relación con la PRIMERA ETAPA de "organización institucional", iniciada en Diciembre de 1976 (98), "...CONASUPO dispuso que la Subdi-

(97) Carlos Perzabal Marcué, El echeverrismo de Te--llo", en Rev. Historia y Sociedad, México, D.F., Rev. Latinoamericana de Pensamiento Marxista, --1978, No. 20, p. 100.

(98) Alejandro Carrillo Castro, cit. por Jacinto Faya Viesca, en ob. cit. p. 168.

dirección de Planeación y Finanzas, encargara a la Gerencia de Administración, adecuar las funciones del factor humano al proceso de reorganización administrativa, para efectos de racionalizar al personal y aumentar la eficiencia en el trabajo". (99), "En este caso, el proceso de reubicación administrativa, reclasifica los puestos en los niveles es calafonarios, respondiendo a una necesidad intra-institucional, pero que redundará en beneficio de los usuarios de CONASUPO al encuadrar al trabajador dentro de sus reales funciones, dándole la oportunidad de llegar al nivel adecuado en el escalafón, tomando como base las funciones desempeñadas en la actividad asignada, permitiéndoles con ello, mejoras sustanciales en sus emolumentos y una eficacia enmarcada con honestidad". (100). Lo anterior lo consideramos así, porque la reubicación de plazas es conceptuada como acción de la PRIMERA ETAPA de la Reforma Administrativa (101).

(99) Grupo Editorial CONASUPO, Gaceta CONASUPO, México, D.F., Agosto de 1978, No. 2, II época, p. 4.

(100) Ibid.

(101) Ibid.

2o. En relación con la SEGUNDA ETAPA de "Sectorización de las actividades", que "...iniciándose en julio de 1977...se orientó específicamente a instrumentar reformas sectoriales, agrupando y coordinando a más de 900 entidades paraestatales, cuya autonomía técnica y administrativa, propiciaba su falta de control..." (102), propició -- que CONASUPO se agrupara sectorialmente a la Secretaría de Comercio (103).

3o. En relación con la TERCERA ETAPA, en la que se busca "...coordinar las acciones intersectoriales..." (104) CONASUPO tratándose de -- que "...la Subgerencia de Investigación de Operaciones y del Grupo de Estudios Administrativos... tienen a su cargo las funciones de Programación y de Organización y Métodos, respectivamente. Para lograr una efectiva coordinación de estas funciones entre sí y con la presupuestaria, se han integrado en la Subdirección de Planeación y Finanzas,

(102) Ibid.

(103) "Acuerdo por el que las Entidades Paraestatales se agrupan por Sectores", en Mercado de Valores, ob. cit., p. 68.

(104) Grupo Editorial CONASUPO, Gaceta CONASUPO, - México, Agosto de 1978, No. 2, II época, - - p. 2.

logrando con ello mayor racionalidad, una mejor orientación programática y una adecuada colaboración con -- las Secretarías de Comercio, la de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público" (105). Es ta etapa se inicia en diciembre de 1977 (106).

4o. En relación con la CUARTA ETAPA "De Ventanillas", iniciada el 22 de octubre de 1977, (107) que tiene como objetivos "...la atención eficaz y - - honesta a los usuarios de los servicios que proporciona el Estado, facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la administración pública, corresponsabilizar al pueblo en las tareas de mejoramiento administrati-- vo..." (108), CONASUPO mejora sus servicios al público a partir de "...la simplificación constante y progresiva de los trámites de ventas, pago a proveedores, agentes aduanales, compañías de seguros, información gene-

(105) Ibid., p-p 2 a 3.

(106) Alejandro Carrillo Castro, en Jacinto Faya Viesca, Administración Pública Federal, ob. cit., -- p. 170.

(107) Ibid.

(108) Grupo Editorial CONASUPO, Gaceta CONASUPO, No. 2, II época, p. 4.

ral, atención de quejas y sugerencias sobre servicios que presta la institución, etc." (109).

La Reforma Administrativa de José López Portillo, de la que participa CONASUPO, como hemos visto, tiene las siguientes características:

1o. "En términos generales se puede afirmar que considerada en sí misma, la reestructuración administrativa debería lograr como consecuencia una mayor eficacia, evitando el enorme desperdicio de recursos y esfuerzos actuales. Sin embargo, este tipo de reformas de corte tecnocrático no pueden juzgarse aisladamente de las directrices generales de la política económica y de la conducción política del país: el proyecto de reorganización administrativa se inscribe dentro de la política de concesiones y puertas abiertas al capital privado tanto nacional como extranjero, el cual ha visto reforzada su capacidad de control político y económico. En estas circunstancias y tomando en cuenta el sacrificio de los intereses mayoritarios-

que se hizo cuando se elaboró el gasto público, no es -
 aventurado afirmar que este proyecto no persigue fines-
 precisamente populares". (110)

2o. "...la reforma administrativa no pue
 de considerarse sino dentro del conjunto de medidas re-
 funcionalizadoras que tienden a modernizar la estructu-
 ra organizativa y funcional del sector público..." - -
 (111). "En el caso de la empresa pública, se propone lo
 grar un manejo centralizado del presupuesto y así con-
 centrar el poder de decisión sobre el financiamiento pú
 blico, y por otro lado buscar la racionalización econó-
 mica de subsidios y precios..." (112). "Los subsidios -
 se asignarán entonces fundamentalmente hacia áreas es-
 tratégicas y además, se explicitará hacia donde se diri
 gen; si no cumplen su objetivo pueden ser cancelados, -
 pudiendo el Estado exigir, en su caso, la devolución de
 los recursos, lo que le da una amplia capacidad de ma-
 niobra y negociación con distintos grupos financiero-in

(110) José Ayala, "La devaluación: antecedentes económi-
 cos y político" en Revista Cuadernos Políticos, -
 ob. cit., p. 42.

(111) Héctor Núñez Estrada, "Empresas Públicas...", La-
 Empresa Pública en México, Rev. de División de --
 Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM, Méxi-
 co, enero-abril, 1981, volumen 11, No. 2, p. 62.

(112) Ibid.

dustriales" (113). "Es evidente que si bien los aumentos de precios y tarifas de los productos de las empresas tienden a sanear las finanzas públicas y hacer - - transparente el subsidio hacia sectores "prioritarios", lo que no se nos presenta muy claro son los efectos sobre la población trabajadora, la cual una vez más soportará el costo de la transparencia..." (114).

Solamente si se acepta, que CONASUPO no sólo debe tener funciones reguladoras sino rectoras -- (esto último con base a lo que vimos en el Título Primero, Capítulo I, de que a más del 50% de mexicanos -- afecta la desnutrición, de que tratándose solamente de los campesinos hay 18 millones de pobres; con base en la situación actual, que analizamos a propósito de la NORMATIVIDAD JURIDICA DE CONASUPO, situación propiciada por los aumentos a la tortilla, pan, electricidad, gas, del 2 de agosto de 1982 y la devaluación del 5 de agosto de 1982), puede concluirse que CONASUPO, no únicamente requiere reformas en su estructura administrativa, sino transformaciones substanciales. Estas últimes

(113) Ibid., p. 63.

(114) Ibid.

mas pueden ir, desde las necesarias para adaptarse a las compras de los principales centros comerciales de alimentos o artículos de primera necesidad hasta las necesarias para adaptarse al proceso alimentario o de artículos de primera necesidad nacionalizado (producción, industrialización, comercialización y abasto).

Además de esas transformaciones en CONASUPO, ésta resiente cambios, en su estructura administrativa, de consideración en el período de 1976 a 1982, que son las siguientes:

1o. A nivel del Consejo de Administración, la integración se transforma de la siguiente forma:

1976 (115)

1982 (116)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretario de Comercio.

(Presidente)

(Presidente)

(115) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. 1o. de abril de 1965, artículo 5o.

(116) Decreto que reforma el Decreto que creó a CONASUPO, D.O. del 27 de Diciembre de 1976, artículo 5o. y 26 de la L.O.A.P.F., en Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), México, Ediciones Andrade, S.A., 1977, p-p 366 y 369.

Secretario de Agricultura y Gandería.

Secretario de Agricultura y - Recursos Hidráulicos.

Secretario de Industria y Comercio.

Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial.

2o. A nivel de dependencias que es--
tán estructuradas, entre la Dirección General y las --
Subdirecciones, las transformaciones son las siguien--
tes:

1976 (117)

Contraloría General.

Comisión Interna de Administración.

Coordinación Ejecutiva.

Información.

Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social.

1982 (118)

Contraloría General.

Comisión Interna de Administración y Programación.
(CIDAP)

Coordinación de Información y Publicidad.

Coordinación de Programación y Divulgación.

Informática.

(117) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", ob. cit., p. 37.

(118) CONASUPO, "CONASUPO el deber de informar", México, Coordinación de Promoción y Divulgación, 1982, anexo 7.

3o. Las Subdirecciones se incrementan, de 4 a 6:

| 1976 (119) | 1982 (120) |
|--|--|
| Subdirección de Operaciones. | Subdirección de Operaciones. |
| Subdirección de Filiales. | Subdirección de Filiales. |
| Subdirección de Planeación y Finanzas. | Subdirección de Administración y Finanzas. |
| Subdirección de Delegaciones. | Subdirección de Delegaciones. |
| | Subdirección Comercial. |
| | Subdirección Técnica. |

4o. De 11 Gerencias se pasa a 19, - como puede apreciarse en seguida: (121).

| 1976 | 1982 |
|-------------------------------------|---|
| <u>SUBDIRECCION DE OPERACIONES</u> | <u>SUBDIRECCION DE OPERACIONES</u> |
| Gerencia de Compras | Gerencia de Almacenes |
| Gerencia de Ventas | Gerencia de Transportes |
| Gerencia de Almacenes y Transportes | Gerencia de Servicios Operativos |
| Gerencia de Control de Operaciones | Gerencia de Coordinación de Unidades Operativas |

- (119) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", ob. cit., p. 37.
 (120) CONASUPO, "CONASUPO el deber de informar", -- ob. cit., Anexo 7.
 (121) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", ob. cit., p. 37; "CONASUPO el deber de informar", Anexo 7.

SUBDIRECCION DE FILIALES

Gerencia de Operaciones
Industriales y de Servicios
de Filiales

Gerencia de Operaciones
Comerciales y Filiales

SUBDIRECCION DE FILIALES

Gerencia de Coordinación de
Presupuestos de Filiales

Gerencia de Coordinación de
Consejos de Administración

Gerencia de Coordinación de
Programas de Filiales

SUBDIRECCION DE PLANEACION Y
FINANZAS

Gerencia Técnica

Gerencia de Finanzas

Gerencia de Administración

SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION
Y FINANZAS

Gerencia de Administración

Gerencia de Finanzas

Gerencia de Programación y Eva
luación Financiera

Gerencia Jurídica

SUBDIRECCION DE DELEGACIONES

Gerencia de Delegaciones
Zona Norte

Gerencia de Delegaciones
Zona Sur

SUBDIRECCION DE DELEGACIONES

Gerencia de Programas de Super
visión

Gerencia de Control de Coordi
naciones Regionales

SUBDIRECCION COMERCIAL

Gerencia Comercial de Trigo, -
Sorgo y Cebada

Gerencia Comercial de Oleagino
sas. Leche en Polvo y Canela

Gerencia Comercial de Maíz, --
Frijol y Arroz

Gerencia de Comercio Exterior

SUBDIRECCION TECNICA

Gerencia de Planeación y
Programación

Gerencia de Estudios Especiales

50. De 13 filiales que eran en 1976 -
se llega a 15 en 1982. (112)

(122) Ibidem.

TITULO III
FILIALES DE CONASUPO

Capítulo I. Formación de las filiales.

La Administración Pública Mexicana - vive la era de las paraestatales, por las circunstancias siguientes:

1o. "...las entidades públicas de la administración paraestatal ejercen más del 55% de la totalidad del gasto público federal..." (1).

2o. El Presidente a través de las empresas paraestatales determina "...sectores neurálgicos de la economía..." (2).

La actividad empresarial del Estado, se inicia en México en la década de los veinte - (3) y se hace más patente de 1930 en adelante, --

(1) Jacinto Faya Viesca, Administración Pública - Federal, ob. cit., p. 548.

(2) Jorge Carpizo, Presidencialismo Mexicano, ob. cit., p. 152.

(3) Jacinto Faya Viesca, Administración Pública - Federal, ob. cit., p. 546.

"de 1930 en adelante, el Estado Mexicano decidió tener una intervención más directa y significativa en la economía del país. Así surgieron organismos estatales destinados a impulsar el desarrollo económico..." (4). Parece ser que este fenómeno de mayor intervención del Estado en la economía, es un fenómeno producido en el último medio siglo en casi todos los países capitalistas. "Hay un fenómeno muy importante producido en el último medio siglo, que -- significa un cambio fundamental en las estructuras económico-sociales de la casi totalidad de los países del mundo que no han optado por el socialismo marxista y que se ha hecho realidad más allá de las teorías políticas o económicas y en algunos casos -- aún en contra de ellas. Se trata de la intervención del Estado en la economía y de la asunción por el -- cada día de mayor número de funciones de beneficio social o de interés colectivo..." (5). Pero este Estado interventor, este Estado evolucionado que predomina en el mundo occidental, lo es bajo las si -

(4) Ibid., p. 547.

(5) Novoa Monreal Eduardo, El derecho como obstáculo al cambio social, ob. cit., p. 118.

güentes circunstancias: "Pese a todo, constituiría un grave error tener a ese Estado evolucionado que predomina hoy en el mundo occidental, como un ente neutral y abstracto puesto al servicio del bien común, instrumento de la racionalidad de la vida social y defensor de las libertades y de los derechos de todos, como pretende la filosofía jurídico-política burguesa" (6). "No, el Estado que conocemos si gue siendo un fenómeno histórico encargado de perpe tuar las condiciones económico-sociales actuales en provecho de la clase dominante a la cual debe su -- concepción y estructura. Dicha clase necesita un - Estado y un Derecho que oculten y enmascaren los an tagonismos sociales, como medio de mantener determi nadas relaciones de producción que la favorecen..." (7).

Hijas de la intervención del Estado en la economía, que en México cobra impulso de los-

(6) Michel Miaille, cit. por Eduardo Novoa Monreal, en ob. cit., p. 123.

(7) Eduardo Novoa Monreal, ob. cit., p. 123.

treintas en adelante, como quedó dicho, son las filiales de CONASUPO. A estas les concedemos una gran consideración e importancia, por las razones siguientes:

1o. Porque como vimos en el Capítulo II, Título I, son producto de una facultad que se concede a CONASUPO (D.O. 1o. de abril de 1965, artículo 3o. fracción VIII), facultad o función que marca -- una evolución trascendente que tal institución ha logrado en los últimos años.

2o. Pero sobre todo porque en el -- campo, industrialización y distribución han logrado -- el siguiente esquema: en el campo (ANDSA, BORUCONSA, -- CECONCA, COMISION PROMOTORA CONASUPO PARA EL MEJORA- -- MIENTO SOCIAL); en la industrialización (MINSA, LICONSA, TRICONSA, ICONSA); en la distribución (DICONSA SUR, DICONSA SURESTE, DICONSA METROPOLITANA, DICONSA NORTE, DICONSA NOROESTE, DICONSA CENTRO, IMPECSA) (8). Y si-

(8) CONASUPO 70-76, México, CONASUPO, 1976, p-p 11 a -- 12; CONASUPO, "CONASUPO EL DEBER DE INFORMAR", México, Coordinación de Promoción y Divulgación, -- 1982, anexo 7.

cristalizara en algún momento nuestra tesis, de que -
CONASUPO debe tener funciones rectoras y no regulado-
ras, el ejemplo de las mismas filiales serviría para-
organizar las empresas alimentarias o de artículos bá-
sicos plenamente controladas por el Estado. Máxime --
cuando nosotros pensamos, que si la situación antes -
apuntada se diera, la CONASUPO DEBE ESCINDIRSE EN - -
TRES ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE DEBEN CUBRIR EL-
CAMPO, LA INDUSTRIALIZACION Y LA DISTRIBUCION DE ALI-
MENTOS O BIENES BASICOS RESPECTIVAMENTE, Y TENER EN -
LA CIMA YA SEA LA SECRETARIA DE COMERCIO O UNA SECRE-
TARIA DE LOS ALIMENTOS O ARTICULOS DE PRIMERA NECESI-
DAD.

La formación de las filiales tienen distinta significación, importancia, afectación y repercusiones según se trate del Estado, la iniciativa-privada y la clase trabajadora y otros sectores económicamente débiles.

Veámos ahora algunos aspectos de la formación de las filiales con relación al Estado. Aun que para determinar cualquier actitud del Estado en - correspondencia con la creación, existencia, funciona

miento de LICONSA, MINSA, ICONSA, etc., es menester conocer el carácter del mismo Estado.

¿Qué dicen la legislación y doctrinas mexicanas con relación al Estado en la Sociedad Mexicana?:

1o. La Ley de Monopolios en su Exposición de Motivos, da al Estado el carácter de interventor en la economía para guardar el equilibrio entre los intereses particulares y los de la sociedad (9).

2o. El Código Civil para el Distrito Federal en su exposición de motivos señala la posición del Estado como regulador de las relaciones jurídico-económicas, para proteger a los débiles en sus relaciones con los fuertes. (10)

(9) Ley de Monopolios en Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones), ob. cit., p-p. 190 a 191.

(10) Código Civil para el Distrito Federal, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, p-p. 8 a 9.

3o. Andrés Serra Rojas señala al Estado como servidor de todos sin excepción, procurando -- mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. (11)

4o. Jacinto Faya Viesca admite que en México el Estado debe cumplir los objetivos del Estado Social de derecho y uno de estos objetivos es la lucha por la justicia social. Características del Estado Social de Derecho es la coexistencia del Sector Público y Privado. (12)

5o. Miguel Acosta Romero caracteriza -- como fines del Estado y de otras personas jurídicas colectivas de Derecho Público, en última instancia, la persecución del beneficio general, el bien común o el interés público. (13)

6o. Gabino Fraga observa que el "Estado

(11) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, -- ob. cit., Tomo I, p. 96.

(12) Jacinto Faya, Derecho Administrativo, ob. cit. p. 14.

(13) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.

gendarme" se va transformando en "Estado providencia" o sea, aquel en que se respete la actividad -- privada y se le impone a ésta restricciones que armonizan con el interés general. (14)

De acuerdo a las disposiciones y doctrinas mexicanas anteriores, podemos establecer el siguiente criterio: en conclusión la posición del Estado en la Sociedad Mexicana, es la de respetar -- en buena medida la propiedad privada y la de buscar resguardar el beneficio general, el interés público, el bien común y la justicia social. En consonancia con la anterior conclusión y tratándose de -- la formación de las filiales, dado que coadyuvan -- con CONASUPO que tiene como objeto regular el mercado de las subsistencias y éste es considerado de interés público, (15) no pueden más que considerarse parte de la actividad del Estado que busca el interés público, el bien común y la justicia social.

(14) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, ob. cit., p. 14.

(15) Decreto que crea a CONASUPO, D.O., 1o. de -- abril de 1965, artículo 3o. fracción VIII y -- CONSIDERANDO I.

Más si analizamos la verdadera posición del Estado capitalista (y el Estado Mexicano es capitalista, según dejamos definido al hablar del objetivo de CONASUPO, de regular los precios de los artículos de primera necesidad), los resultados son diferentes.

Veámos la posición del Estado:

1o. El manifiesto nos habla del Estado capitalista, en los siguientes términos: "El Gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa". (16)

2o. Emile Burns dice que el Estado no es imparcial, que si tiene como propósito mantener la Ley y el orden, es porque manteniendo la Ley y el orden, mantiene el sistema existente y activa -- contra cualquier intento de cambiar el sistema. (17)

(16) C. Marx y F. Engels, Manifiesto del Partido Comunista, México, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975, p. 35.

(17) Emile Burns, Introducción al marxismo, ob. cit., p. 54.

3o. K. Stoyanovitch resume la doctrina sobre el derecho y el Estado, en las condiciones que se señalan a continuación: el derecho y el Estado expresan sólo el interés económico de la clase dominante y no son la expresión, como arguye el régimen burgués, de la voluntad e intereses generales, comunes a todas las clases, a todas las fracciones de la sociedad. (18)

Si el Estado capitalista mexicano, como cualquier otro Estado capitalista, está en contra de cualquier cambio en el sistema y sólo representa los intereses de la clase burguesa, como hemos dejado apuntado más arriba, ¿porqué dicta medidas en contra de la clase dominante, como cuando protege la economía de las clases desamparadas por medio de CONASUPO (19)?, "...la clase en el poder dicta medidas aparentemente contrarias a sus intereses de clase, como por ejemplo, en el caso de la legislación del trabajo en el régimen capitalis

(18) Konstantin Stoyanovitch, ob. cit., p. 66.

(19) Jacinto Faya Viesca, ob. cit., p. 554.

ta, pretende con ello asegurar una defensa más eficaz de sus intereses de clase: por un lado, desvía la - - atención del proletariado del objetivo de su lucha y lo debilita...". (20) Además hay que considerar que CONASUPO, precisamente por proteger a las clases - - desamparadas, implica un cambio en el sistema o Estado capitalista o una evolución del mismo. Más ya - - Eduardo Novoa Monreal nos dice, que el Estado evolucionado tiene el propósito de perpetuar las condiciones económico-sociales actuales en provecho de la clase dominante. Dicha clase necesita de ese Estado y de recho que oculten y enmascaren los antagonismos sociales, como medio de proteger determinadas relaciones - de producción que la favorecen. (21)

Acorde con los anteriores razonamientos del Estado capitalista, diremos que la formación de las filiales de CONASUPO, son medidas Estatales aparentemente contrarias al mismo Estado capitalista mexicano, a la clase burguesa. Esto lo consideramos así porque la creación, la formación llevan el fin de - -

(20) Konstantin Stoyanovitch, ob. cit., p. 54.

(21) Eduardo Novoa Monreal, ob. cit., p. 123.

coadyuvar con CONASUPO (22), que tiene como campo - la regulación del mercado de las subsistencias POPULARES (ver lo que opina Jacinto Faya, más arriba, - de que, CONASUPO protege la economía de las clases-desamparadas y ver lo que hablamos en los OBJETIVOS de CONASUPO, en este mismo estudio). Es decir las-filiales coadyuvan en el cumplimiento de medidas -- que no benefician a la burguesía, sino a los sectores populares, pobres, proletarios. Asimismo porque las filiales, de las que venimos hablando, coadyuvan con CONASUPO y a ésta la hemos considerado un - cambio en el sistema capitalista, una evolución en el Estado capitalista, aquéllas adquieren la anterior significación. Pero entonces también, acorde a los razonamientos apuntados del Estado capitalista, la formación de los filiales de CONASUPO como - medidas aparentemente contrarias a la burguesía o - como evolución del Estado capitalista, pretenden -- asegurar más eficazmente los intereses de la clase-burguesa, desvirtúan las luchas del proletariado y lo debilitan y enmascaran los antagonismos sociales

(22) Decreto que crea a CONASUPO, D.O., 1o. de - - abril de 1965.

para proteger las relaciones de producción capitalista. Como podemos ver de lo expuesto, cuando el Estado dicta medidas como la formación de las filiales de CONASUPO y otras reformas no es para resguardar un pretendido interés general, ni forma parte de una pretendida actividad que proteja la utilidad pública o de una pretendida actividad que proteja el bien común.

Ahora veámos cual es la situación y posición de la iniciativa privada, en relación con las filiales de CONASUPO.

En primer lugar la iniciativa privada, cuenta para su existencia y desempeño con poderosas y trascendentales armas jurídicas: para su libre actividad en lo político cuenta con las garantías individuales y los derechos políticos; en lo económico con la protección de la propiedad privada (artículo 27 Constitucional, párrafo I) (23), la libertad de comercio e industria (artículo 5o. Constitucional, -

(23) Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), ob. cit., Tomo I, p. 16.

párrafo I) (24), libertad de contratación (artículo 5o. Constitucional, párrafo VII) (25), los contratos de sociedad (Ley de Sociedades Mercantiles) - - (26).

En segundo lugar la iniciativa privada y su filosofía el liberal-individualismo se opusieron, desde que se consolidaron en el siglo XIX, a toda intervención del Estado que no fuera la necesaria para mantener el orden o que no implicara sus atribuciones de gendarme, de policía. (27) Pero de aquél tiempo a nuestros días el Estado gendarme paulatinamente ha cambiado, para dar paso a un Estado-sumamente interventor, en todas partes del mundo, limitando constantemente la propiedad cuando lo exigen los intereses generales del Estado, la utilidad pública y las necesidades colectivas. (28)

(24) Ibid., p. 3 y 4

(25) Ibid., p. 4-1

(26) Ley de Sociedades Mercantiles en "Código de Comercio y Leyes Complementarias", México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, p-p 173 a 228.

(27) Andrés Serra Rojas, ob. cit. Tomo II, p-p 356 a 358; Eduardo Novoa Monreal, ob. cit., p. 119.

(28) Eduardo Novoa Monreal, ob. cit., p-p 118, 119, 121, 144 y 146.

En tercer lugar, ya nos señala Novoa -- Monreal, como la iniciativa privada busca rápidamente que las intervenciones del Estado, debidas a nuevos acontecimientos o necesidades sociales, se vol--quen en su provecho. (29) Y tratándose específicamente de México, la empresa pública, arma dinámica de - intervención del Estado, en el proceso económico, -- cuando lo reclame el interés general. (30) Se encuentra desde el punto de vista financiero, productivo, - de los transportes y comercialización al servicio de la iniciativa privada, del capital. (31)

Tratándose específicamente de las filiales de CONASUPO es difícil probar, tomando en cuenta el criterio genérico anterior, que se encuentran al servicio de la iniciativa privada, pero sí podemos - decir que el Sector Oficial (que indiscutiblemente -

(29) Ibid., p-p 119, 120.

(30) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, ob. cit., Tomo I, p. 670.

(31) Héctor Núñez Estrada, "Empresas Públicas y Acumulación", en "La Empresa Pública en México", - Rev. de Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1981, V. II, No. 2, enero-abril de 1981.

incluye a CONASUPO (32) y por ende a las filiales de este organismo (33)) le permite a ésta una considerable actividad en el campo de los artículos de primera necesidad, como puede verse enseguida:

A) MANEJO DE GRANOS Y SEMILLAS POR EL SECTOR OFICIAL (QUE REPRESENTAN UN POCO MAS DEL 50% DEL CONSUMO NACIONAL): (34)

MAIZ
TRIGO
SORGO
FRIJOL
OLEOPRODUCTOS

B) INDUSTRIALIZACION DEL SECTOR OFICIAL: (35)

| | | |
|------------------------------|-------|---------------|
| HARINA DE MAIZ | _____ | 40% |
| HARINA DE TRIGO | _____ | 6 a 10% |
| PASTAS PARA SOPA | _____ | 6 a 18% |
| PAN | _____ | 8% del D.F |
| ACEITES Y MANTECAS VEGETALES | _____ | 17% |
| LACTEOS | _____ | del 21 al 44% |

(32) CONASUPO, UNO MAS UNO, México, D.F., a 14 de noviembre de 1981, p. 15.

(33) Decreto que crea a CONASUPO, D.O., lo. de abril de 1965, artículo 3o. fracción VIII.

(34) CONASUPO: COMERCIALIZACION Y ABASTOS, UNO MAS UNO, p. 15.

(35) Ibid.

En resumen, la posición de la iniciativa en relación con el Sector Oficial Alimentario -- que por tanto incluye a CONASUPO y sus filiales (como ya vimos), es sumamente cómoda y desahogada sobre todo en el aspecto de industrialización de alimentos.

Veamos cual es la posición de la clase trabajadora y otros sectores económicamente débiles con relación a las filiales de CONASUPO.

La actividad de CONASUPO y sus filiales está dirigida a la clase trabajadora y los -- otros sectores económicamente débiles (aunque ya hemos visto lo que en el fondo busca el Estado con -- esas instituciones. Hay que agregar que las mismas pertenecen al aparato estatal de regulación y distribución de subsistencias (36) y en éste está de --

(36) Lo consideramos así por estos motivos: ya señalamos para CONASUPO el objetivo primordial de regular el mercado de las subsistencias (al hablar de los OBJETIVOS en el Título II, Capítulo II y en el Título III, Capítulo I que nos ocupa hablamos de como las filiales coadyuvan para cumplir ese objetivo); lo de estatal es porque la CONASUPO y sus filiales pertenecen a la Administración Pública Federal (S.P.P., Relación de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos inscritos en el Registro de la Administración Pública Federal, ob. cit., p-p 9, 11, 17 a 38).

por medio "...una de las líneas directrices fundamentales en toda intervención económica del Estado-capitalista: garantizar las condiciones sociales -- que permitan la reproducción de la fuerza de trabajo..." (37)), por las siguientes consideraciones:

1o. De acuerdo al Decreto que crea a CONASUPO y a la escritura que crea a CONASUPOSA - - (37), señalamos para aquélla institución el objetivo de regular el mercado de las subsistencias populares. Como puede verse de lo anterior la actividad de CONASUPO está dirigida a los sectores populares. Las filiales de la CONASUPO, por coadyuvar con ésta última en sus funciones (38), también dirigen su actividad a los sectores populares.

2o. Sobre el concepto de sectores populares una idea nos la da la definición de subsistencias populares "...son subsistencias los artícu-

(37) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 1o. de abril de -- 1965, artículo 1o., escritura 6747 de CONASUPO del 28 de abril de 1961, otorgada ante el Notario 129 del D.F., - Cláusula Quinta.

(38) Decreto que crea a CONASUPO, D.O. 1o. de abril de 1965, - artículo 3o. fracción VIII.

los de consumo indispensables para la alimentación, la salud y el bienestar físico; y son populares las que adquieren los consumidores de escasos recursos..." (39).

30. Los sectores de escasos recursos o de bajos ingresos, de acuerdo a "...la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares en 1977 de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los Censos Generales de Población de 1970 y 1980." (40), son las clases obrera y campesina: "...Pero más importante que el número de millones de mexicanos que fuimos y somos, debemos tener conciencia de la particular estructura fracturada de la comunidad nacional en tres grandes sectores determinados por el nivel que ocupan en el conjunto social y su participación en el ingreso nacional: en la base, el 30 por ciento que en gran parte vivía y vive en las comunidades rurales, apenas se presentaba entonces el 7 por ciento de ese ingreso;

(39) CONASUPO, "¿Qué es CONASUPO?", ob. cit., p. 6.

(40) UNO MAS UNO, CONASUPO: COMERCIALIZACION Y ABASTOS, ob. cit., p. 15, párrafo IV.

en el nivel medio, el 40 por ciento, los propietarios agropecuarios, los obreros calificados y las clases medias asalariadas disponían del 26% del mismo; y el sector superior constituido por el 30 por ciento de las clases profesionales y los grupos empresariales que absorbían el 67 por ciento del ingreso." (41)

La clase obrera, que debe buscar la alianza con las demás clases en su lucha contra la clase capitalista (42), debe apoyar la existencia y funcionamiento de la CONASUPO y sus filiales, pero no sólo eso sino que debe procurar mejoras y reivindicaciones de esas empresas, pues con las mejoras y reivindicaciones no sólo obtiene ventajas inmediatas sino que logra unidad, fuerza y conciencia en su lucha contra la clase capitalista. (43)

(41) Ibid., párrafo III.

(42) Emile Burns, Introducción al Marxismo, ob. cit., p-p 65, 115 a 117.

(43) Ibid., p-p 65 a 66.

Como parte final de este capítulo, veremos de que se ocupa cada una de las filiales de CONASUPO, puesto que -- hemos tratado distintos aspectos de ellas, pero no su peculiar campo específico de cada cual: (43 Bis).

DISTRIBUIDORA CONASUPO METROPOLITANA, S.A. DE C.V.

(Que opera en el D.F.; Estado de México, Hidalgo)

DISTRIBUIDORA CONASUPO CENTRO, S.A. DE C.V.

(Que opera en Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Querétaro)

DISTRIBUIDORA CONASUPO SUR, S.A. DE C.V.

(Que opera en Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz)

DISTRIBUIDORA CONASUPO NORTE, S.A. DE C.V.

(Que opera en Tamaulipas, Durango, -- Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí)

DISTRIBUIDORA CONASUPO NOROESTE, S.A. DE C.V.

(Que opera en Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Baja California Norte)

DISTRIBUIDORA CONASUPO SURESTE, S.A. DE C.V.

(Que opera en Campeche, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo).

OBJETO: Regular los bienes básicos, tendiendo a lograr su comercialización eficiente, el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos. Instrumentar lo antes mencionado a través de la organización, administración y operación de sistemas y establecimientos de comercialización de toda clase de subsistencias.

(43 Bis) Para ver de que se ocupa cada filial y además aspectos, se utilizaron: CONASUPO, CONASUPO el deber de informar, México, Coordinación de Promoción y Divulgación, 1982, p-p 73- a 91; Presidencia de la República, Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, México, Coordinación General de Estudios Administrativos. Secretaría de Comercio, 1982, V.6, p-p 132, 147, 173, 192, 235, 253, 254, 274, 275, 294, 314, 334, 335.

Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.

(Cuyas siglas son IMPECSA fue fundada en mayo de 1977).

OBJETO: Distribuir al mayoreo y medio mayoreo productos de consumo final, principalmente básicos y de consumo popular, preferentemente al pequeño y mediano comercio, para mejorar las condiciones de abasto, distribución y venta de dichos productos.

Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. (LICONSA)

OBJETO: Regular y modernizar el mercado de los productos lácteos que se consideran de consumo necesario para la alimentación de los sectores de población económicamente débil.

Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MINSA)

OBJETO: Regular y modernizar el mercado de productos derivados del maíz que se consideren de consumo necesario para la alimentación de los sectores de la población económicamente débil.

Trigo industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (TRICONSA)

OBJETO: Regular el mercado de los productos derivados del trigo.

Industrias CONASUPO, S.A. DE C.V.

OBJETO: Fabricar aceites comestibles, manteca vegetal, harina de maíz y de trigo, pastas para sopa y derivados de la molienda de Olcaginosas, maíz y trigo.

Centro CONASUPO de Capacitación
Campesina, S.C.

OBJETO: Capacitar ejidatarios, --
comuneros y pequeños propietarios
de bajos ingresos, que prevé la -
Ley Federal de la Reforma Agra -
ria, tendiente a lograr su actua -
ción más dinámica, consciente y -
organizada en los procesos de pro
ducción, industrialización y co -
mercialización de productos agro -
pecuarios.

Comisión Promotora CONASUPO para -
el Mejoramiento Social

OBJETO: Contribuir al fortaleci -
miento de la economía rural, me -
diante el estímulo y orientación -
a los productores de escasos re -
cursos, procurando su incorpora -
ción a las actividades producti -
vas adecuadas.

Asesorar a la Compañía Nacional -
de Subsistencias Populares, sobre
la problemática del mejoramiento -
rural y social.

Incrementar y desarrollar la in -
dustria rural, para reforzar la -
producción, coadyuvando a satisfac -
er la demanda de productos bási -
cos.

Realizar los proyectos y construc -
ciones de los inmuebles necesi -
arios al sistema CONASUPO.

En general realizar los programas
extraordinarios que se le enco -
mienden.

Almacenes Nacionales de Depósito,
S.A. (ANDSA)

OBJETO: Almacenar, guardar o conservar los bienes o mercancías a que se refieren los incisos siguientes y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda.

Almacenar, guardar o conservar semillas y demás frutos o productos agrícolas industrializados o no.

Recibir en depósito mercancías, efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado los derechos correspondientes.

Realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza.

Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. de
V. (BORUCONSA)

OBJETO: Operar, administrar, acondicionar y mantener en buen estado de funcionamiento los silos, almacenes y bodegas rurales, tanto los ya construidos como los que en el futuro edificarán los campesinos con intervención de CONASUPO, así como cualquier otra clase de centros receptores, almacenes o bodegas destinados a guardar

y conservar toda clase de frutos o productos agrícolas, industrializados o no, fertilizantes, insecticidas y parasiticidas, aperos de labranza y equipos agrícolas, bienes de consumo popular, etc.

Organizar eficientemente la operación de silos, almacenes y bodegas rurales, aplicando los sistemas adecuados para la recepción, almacenamiento, conservación, distribución y venta de los productos que en ellos se manejen.

Realizar todas las finalidades descritas dentro de los programas de desarrollo rural de comercialización de los productos del campo, de distribución de subsistencias populares y de industrialización de la producción agrícola.

CAPITULO II

UN OBJETO PECULIAR DE LAS FILIALES DE CONASUPO
Y SU NATURALEZA JURIDICA.

OBJETIVO.

Todas las filiales de CONASUPO, con excepción de ANDSA e IMPECSA, tienen el objetivo primordial de coadyuvar al desarrollo económico y social, desde el punto de vista de la capacitación campesina, de la administración y organización de bodegas rurales, de la industrialización y comercio de bienes básicos (44). En relación a dicho objetivo, nosotros nos plegamos a las siguientes concepciones que son aplicables al sistema capitalista mexicano (hemos caracterizado éste al hablar de los objetivos de CONASUPO, en el Título II, Capítulo II), precisamente por ser capitalista:

La burguesía tiene como tarea efectivamente lle

(44) Presidencia de la República, Manual de Organización de la Administración Pública, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, Secretaría de Comercio, 1982, p-p 132, 147, 173, 192, 235, 253, 254, 274, 275, 294, 314, 334, 335.

var a la sociedad de clase al punto más alto de su -- desarrollo económico y social. (45) Y esta estructura económica y social más elevada, ha derivado en el capitalismo, a la concentración de la producción, a la fusión del capital bancario y el capital industrial, a la unión de los monopolios, al reparto del mundo, a al imperialismo (46). Esta estructura económica y social más elevada del capitalismo hace más insoportable el yugo de los poseedores de los medios de producción, de los monopolistas sobre las grandes masas de población. La subalimentación y la miseria son las premisas de la fase monopolista del capitalismo (47). El proletariado tiene como metas, desaparecer la sociedad burguesa, transformarla en sociedad sin clases, la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, la supresión de la explotación -- del hombre por el hombre (48).

(45) Konstantin Stoyanovitch, "El Pensamiento Marxista y el Derecho", op. cit., p. 72.

(46) V.I. Lenin, "El Imperialismo Fase Superior del Capitalismo", México, Editorial Grijalbo, S.A., 1975, p-p 113 a 115.

(47) Ibid., p. 34 y 80.

(48) Konstantin Stoyanovitch "El Pensamiento Marxista y el Derecho", op. cit., p-p 72-74.

NATURALEZA JURIDICA.

Tal vez el aspecto que pareciese el más revelador e importante de las filiales de CONASUPO, el referente a la naturaleza jurídica de las mismas, es el más decepcionante, porque las filiales no poseen esquemas e instituciones propias surgidas del derecho administrativo, derecho económico o en general el derecho público. Sus esquemas jurídicos son prestados del derecho privado y por lo tanto tienen que sufrir serias transformaciones como tales, para - - adaptarse a los pretendidos "intereses públicos" que las filiales tienen de acuerdo al Decreto que crea a CONASUPO, D.O., 1o. de abril de 1965, artículo 3o. fracción VIII y CONSIDERANDO I. Y estas transformaciones le dan a las filiales naturaleza confusa.

En las filiales de la CONASUPO, predomina como esquema de las mismas, la Sociedad Anónima (LICONSA, MINSA, TRICONSA, ICONSA, BORUCONSA, ANDSA, DICONSA--NORTE, CENTRO, NOROESTE, SUR, SURESTE, METROPOLITANA, IMPECSA), que de dicha sociedad no tiene nada:

1o. Su régimen de derecho es tan múltiple que - comprende: Ley Orgánica de Administración Pública - - (49), Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados (50), Ley que crea el organismo descentralizado CONASUPO (51), Ley- General de Sociedades Mercantiles, (52) Ley General - de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxilia- res (para el caso de ANDSA) (53) y el Código de Comer- cio. (54)

2o. Las filiales de CONASUPO tienen un interés público (como ya vimos más arriba). Las Sociedades -- Anónimas tienen como objeto la especulación mercantil (55).

- (49) Ley Orgánica de la Administración Pública en Constitución - Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), ob. -- cit., p. 364.
- (50) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los-- Organismos Descentralizados, en Constitución Política Mexi- cana (con reformas y adiciones al día), ob. cit., p. 382 -- bis 16-21, 382 bis 16-22.
- (51) Decreto que crea a CONASUPO, D.O., 1o. de abril de 1965, -- artículo 3o. fracción VIII.
- (52) Ley General de Sociedades Mercantiles, en Código de Comer-- cio, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981 p-p 191 a 228.
- (53) Coordinación General de Estudios Administrativos, ob. cit., Tomo , p. 255.
- (54) Código de Comercio, ob. cit., p. 25.
- (55) Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p-p 265 a 266.

30. Las filiales de CONASUPO que son Sociedades Anónimas, en vez de cinco socios, tienen uno: el Estado.

(55).

40. Todas las filiales que son Sociedades Anónimas tienen serias privaciones para transmitir sus acciones o tienen acciones que son inalienables e imprescriptibles, la inalienabilidad implica que no se podrán transferir, ceder o gravar, ni tampoco pueden ser objeto de embargos o secuestros, lo que en el fondo implica un régimen de dominio público. (56)

(55) Escrituras pasadas ante fe del Notario 113 del D.F. (21,784 - del 30 de octubre de 1973 de DICONSA SUR, 21,792 del 31 de octubre de 1973 de DICONSA SURESTE, 22,309 del 12 de abril de 1974 de DICONSA METROPOLITANA, 21,562 del 10 de septiembre de 1973 de DICONSA NORTE, 21,779 del 30 de octubre de 1973 de DICONSA NOROESTE, 21,786 del 2 de octubre de 1973 de DICONSA CENTRO); escritura de LICONSA del 16 de marzo de 1962, otorgada ante el Notario 129 del D.F.; escritura 28,562 de TRICONSA del 18 de junio de 1968, otorgada ante el Notario 134 del D.F.; escritura 3,350 de MINSa del 30 de octubre de 1972, otorgada ante Miguel Angel Zamora Valencia; escritura 3,856 de ICONSA del 31 de marzo de 1975, otorgada ante el Notario 119 del D.F.; escritura 22,654 de ANDSA del 14 de febrero de 1975 otorgada ante el Notario 75 del D.F.; escritura 3,080 de BORUCONSA del 30 de octubre de 1971 otorgada ante el Notario 78 del D.F.; escritura 672, otorgada el 11 de abril de 1977 ante el Notario 17 del D.F.

(56) Ibidem; Miguel Acosta Romero, ob. cit., p-p 237 a 238.

50. En las filiales de CONASUPO, se da una relación jerárquica política-administrativa, en cuestiones de nombramiento, mando, decisión, derechos de accionistas, que van en orden jerárquico del Jefe de Estado, Secretaría de Comercio, Director de CONASUPO, asambleas de accionistas, Consejos de Administración, gerentes, funcionarios y empleados inferiores. (57)

CECONCA reúne casi exactamente las mismas peculiaridades que se señalaron para la S.A., (58) con la excepción del objetivo, que por ser aquella una Sociedad Civil, tiene un fin que no constituye una especulación comercial (59) y con la excepción de que para CECONCA no se aplican las leyes de Sociedades Mercantiles, de Instituciones de Crédito y Organizacio--

- (57) Ibidem; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Constitución Política Mexicana -- (con adiciones y reformas al dfa), ob. cit., Tomo II, p. 364; Miguel Acosta Romero, ob. cit., p. 243.
- (58) Escritura de CECONCA 40,385 del 29 de noviembre de 1972 otorgada ante el Notario Alfonso Román.
- (59) Código Civil para el Distrito Federal, México, - Editorial Porrúa, S.A., 1982, artículo 2,688.

nes Auxiliares, el Código de Comercio, sino el Código Civil (60).

El esquema jurídico de la COMISION PROMOTORA CONASUPO PARA EL MEJORAMIENTO SOCIAL (Fideicomiso), también es prestado de derecho privado, del derecho mercantil, es regulado por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (61). El Fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el fiduciario BANRURAL, el fideicomisario: CONASUPO (62). En este esquema jurídico del fideicomiso, las transformaciones, debidas a la intervención estatal, son menos palpables, pero si podemos mencionar, de entre ellas, las relativas a que; El fideicomitente (que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dejamos apuntado arriba) deberá recabar la autorización previa de la Secretaría encargada de la Coordinación del sector (la Secretaría de Comercio (63)), para integrar el Comité Técnico -

(60) Ibid, p-p 451 a 470.

(61) L.G.T.O.P.C., México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, artículos -- 346 a 359.

(62) Presidencia de la República, Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, ob. cit., Volumen VI, p. 333.

(63) La Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social, integra el sector que corresponde coordinar a la Secretaría de Comercio, Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupan por sectores, D.O. del 17 de enero de 1977.

del Fideicomiso, y la de que el fideicomitente, en todos los casos, tendrá cuando menos un representante, que formará parte del comité técnico. En los fideicomisos que componen la Administración Pública Paraestatal (64), el "...Fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos formará parte del comité técnico." (65).

Creemos que si se acepta, de acuerdo a lo que hemos expuesto, que CONASUPO debe tener funciones rectoras en el mundo de los alimentos, que la institución debe escindirse en tres organismos descentralizados (que trabajen en la producción, la industrialización y distribución de los artículos de primera necesidad), - que los organismos descentralizados antes dichos se en-

(64) La Comisión Promotora CONASUPO, al ser creada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo con los artículos 10. y 49 de L.O.A.P.F. (D.O. del 29 de diciembre de 1976), forma parte la Administración Pública Paraestatal.

(65) L.O.A.P.F. (D.O. del 29 de diciembre de 1976), artículo 49.

cuentren bajo el control de la Secretaría de Comercio o de una posible Secretaría de los Alimentos, - tal o cual carátula jurídica que adopten las filiales CONASUPO, es secundaria.

Las Filiales de CONASUPO, al margen de su naturaleza jurídica, son el acontecimiento más halagador que ha ocurrido en ese organismo, - por las razones siguientes:

Las filiales no sólo han incrementado su productividad, precisado sus objetivos, mejorado sus servicios (66), sino que han evolucionado su estructura administrativa de un esquema rudimentario a un esquema que tiene áreas de actividad bien definidas:

(66) CONASUPO, "CONASUPO el deber de informar", ob. cit., p-p 73 a 91.

1971 (67)

Cía. Distribuidora de Subsistencias CONASUPO, S.A. de -- C.V.

Cía. Rehidratadora de Leche-CONASUPO, S.A.

Maíz Industrializado, S.A. - de C.V.

Cía. Operadora de Graneros - del Pueblo, S.A.

1982 (68)

INDUSTRIALIZACION

ICONSA
LICONSA
MINSA
TRICONSA

COMERCIALIZACION

DICONSA CENTRO
DICONSA METROPOLITANA
DICONSA NOROESTE
DICONSA NORTE
DICONSA SUR
DICONSA SURESTE
IMPECSA

SERVICIOS

ANDSA
BORUCONSA
CECONCA
FIDEICOMISO PROMOTORA
CONASUPO PARA EL MEJORA-
MIENTO SOCIAL

(67) CONASUPO, "Informe especial al Consejo de Administración", ob. cit., p. 8.

(68) CONASUPO, "70 CONASUPO 76", ob. cit., p. 37; CONASUPO, "CONASUPO el deber de informar", ob. cit., Anexo 7.

Además, las actividades industriales, comerciales y de almacenamiento en los bienes básicos que las filiales de CONASUPO llevan a cabo, son el instrumento más poderoso con que cuenta el Estado para intervenir en esos rubros (69).

Por último, se considera que la CO NASUPO y sus filiales cuentan con la mayor parte de los medios comerciales, de almacenamiento y producción con que cuenta el sector público para regular bienes básicos: "Que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus empresas filiales, cuentan con la mayor parte de los medios comerciales, de almacenamiento y de producción del sector público para regular los precios de las subsistencias básicas e inducir mejoras en los procedimientos de su distribución y comercialización" (70).

POR TANTO EL BALANCE DE LAS FILIALES ES BASTANTE POSITIVO.

(69) "UNO MAS UNO", CONASUPO: COMERCIALIZACION Y ABASTOS, México, D.F., 14 de noviembre de 1981, p. 15.

(70) "Decreto que reforma el Decreto que crea a CONASUPO", México, D.F., D.O., 27 de diciembre de 1976, p. 8.

CONCLUSIONES

La Constitución en su artículo 28 párrafo II (D.O. del 5 de febrero de 1917) y la Ley de Monopolios en sus artículos 7o. y 17o. (D.O. -- del 31 de agosto de 1934), sientan las bases, la primera genéricamente y la segunda en forma concreta, para que el Ejecutivo Federal pueda crear organismos que combatan situaciones monopólicas en los bienes básicos. Tales disposiciones, han constituido y constituyen, la combinación jurídica más antigua aplicable a CONASUPO y sus precedentes, por -- las siguientes consideraciones:

1o. Tanto los precedentes de CONASUPO como ésta misma, surgen para combatir situaciones monopólicas en los bienes básicos o teniendo entre sus funciones combatir estas situaciones.

2o. Tanto los precedentes de CONASUPO como ésta misma, son creados o asumen sus responsabilidades por disposiciones del Ejecutivo Federal.

3o. El párrafo II del artículo 28 Constitucional (que faculta a todo tipo de autoridades para dictar medidas que combatan situaciones monopólicas en los bienes básicos), existe desde 1917 - - (D.O. de 5 de febrero de 1917) y los artículos 7o. y 17o. de la Ley de Monopolios (que señala que tipo de autoridades (el Ejecutivo Federal) pueden crear organismos que combatan situaciones monopólicas en los artículos de consumo necesario), existe desde - 1934 (D.O. del 31 de agosto de 1934). Siendo este - último año, la fecha en que puede hacerse uso, de - la combinación jurídico constitucional y legislativa para fundamentar instituciones como CONASUPO y - sus precedentes. Consideramos nosotros que antes no se da una combinación jurídica igual, que fundamente este tipo de organismos.

Los precedentes de CONASUPO y esta misma siempre han tenido funciones reguladoras de las subsistencias populares (Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 1o. de abril de 1965, CONSIDERANDOS II y III). Creemos que la CONASUPO no solo debe tener funciones reguladoras en los artículos de consumo necesario, si no rectoras, por consideraciones como

esta: "...Ninguna lógica de la vida nacional puede - correr paralela a la existencia de niveles de nutrición por debajo del mínimo recomendable, que afecta a más del 50 por ciento de la población del país..." (UNO MAS UNO, "La prioridad alimentaria", México, -- D.F., 29 de junio de 1982, p.3.).

CONASUPO de acuerdo a sus funciones reguladoras (Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 1 de abril de 1965), de acuerdo a su carácter de organismo descentralizado (D.O. del 10. de abril de 1965, - artículo 10.; artículos 123 inciso a) fracción XXI - y 93 constitucionales; artículo 2o. de la Ley para - el control, por parte del Gobierno Federal, de los - Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; artículo 45 de la L.O.A.P.F.), de - - acuerdo a su carácter de ente paraestatal (artículo - 10. de la L.O.A.P.F. y 90 constitucional), tiene una normatividad adecuada.

Pero CONASUPO, en relación con situaciones sociales como esta: "...se considera, a su vez - que 35 millones de mexicanos están mal alimentados - -de los cuales 19 millones sufren graves defectos de rivados de la subnutrición-..." (UNO MAS UNO, Fertilizantes y alimentos en México, México, D.F., 28 de

julio de 1982, p. 9), no tiene facultades y normatividad adecuada. Para situaciones como ésta última, - debe tener facultades rectoras en las subsistencias - y la consecuente normatividad constitucional y legislativa adecuada.

El objetivo de CONASUPO de regular artículos de primera necesidad y las atribuciones I, IV - a VIII, del decreto que crea a CONASUPO (D.O. del 10. de abril de 1965), relacionadas como aquel, se en - encuentran inmersos en el siguiente contexto:

- 1.- En un Estado capitalista mexicano (Arnaldo Córdova, la formación del poder político, México, - - Era, S.A. 1978, p-p 64 a 65).
- 2.- En un Estado donde se da satisfacción limitada - a las aspiraciones de las masas (Arnoldo Córdova, ob. cit., p. 56).
- 3.- En un Estado, donde el aparato de distribución - y regulación de subsistencias, tiene la función - de garantizar las condiciones sociales que permitan la reproducción de la fuerza de trabajo (Gus - tavo Gordillo, Estado y sistema ejidal, en Cua - dernos Políticos, Era, S.A., 1979, No. 21, p. 8).

Los objetivos referentes al campo, al agro, de pagar precios de garantía (Decreto que crea a CONASUPO, D.O. del 10. de abril de 1965, considerando I, artículo 3o. atribuciones II y III), desterrar intermediarios o acaparadores que operen en los medios campesinos (D.O. 10. de abril de 1965, considerando I), elevación del ingreso agrícola, gozan de la ideología agrarista estatal siguiente:

1.- El agrarismo tiende a desactivar las luchas campesinas (Gustavo Gordillo, Estado y Sistema Ejidal, ob. cit., p. 16).

2.- El agrarismo, tiende a que no se cohesionen los campesinos entre sí y con otros sectores (Gustavo Gordillo, ob. cit., p-p 16 a 17).

Los anteriores objetivos pueden considerarse, como satisfacciones limitadas de las aspiraciones de las masas por el Estado, las consecuencias en esto último, es que el Estado se forje un amplio consenso (Arnaldo Córdova, ob. cit., p. 62).

La estructura administrativa de CONASUPO

ha resentido reformas importantes en los últimos años, lo que hace que tenga un macro-organización (CONASUPO, CONASUPO el deber de informar, México, Coordinación de Promoción y Divulgación, 1982, anexo 7), más solo si es aceptada que CONASUPO debe tener funciones rectoras y no reguladoras, se aceptará que su estructura resienta no solo reformas, si no transformaciones sustanciales.

Las filiales de CONASUPO, en los bienes básicos, son el acontecimiento más halagador ocurrido en los últimos años, por las siguientes razones:

- 1.- En los últimos tiempos, han incrementado su productividad, precisado sus objetivos y mejorado sus servicios (CONASUPO, CONASUPO el deber de informar, México, Coordinación de Promoción y Di-vulgación, 1982, p-p 73 a 91).
- 2.- En la actualidad, las actividades industriales, comerciales y de almacenamiento en los bienes básicos que las filiales de CONASUPO llevan a cabo, son el instrumento más poderoso con que cuenta el Estado para intervenir en esos rubros (UNC --

MAS UNO, CONASUPO: COMERCIALIZACION Y ABASTOS, -
México, D.F., 14 de Noviembre de 1981, p. 15).

- 3.- Hasta por decreto, se les da a las filiales de CONASUPO una importancia considerable (D.O. 27- de diciembre de 1976).

Nosotros proponemos una estructura jurídico-administrativa para CONASUPO, en la cual ésta - debe escindirse en tres organismos descentralizados - que deben cubrir el campo, la industrialización y la distribución de alimentos o bienes básicos, respectivamente y tener en la cima la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial o una Secretaría de los Bienes-Básicos. Proponemos lo anterior, con base en el esquema que, en la industrialización, comercialización y en los servicios de apoyo al campo, ha consolidado las filiales de la CONASUPO: en el campo laboran -- ANDSA, BORUCONSA, CECONCA, COMISION PROMOTORA CONASUPO PARA EL MEJORAMIENTO SOCIAL; en la industrialización laboran MINSA, LICONSA, TRICONSA E ICONSA; en la distribución laboran DICONSA SUR, DICONSA SURESTE, DICONSA METROPOLITANA, DICONSA NORTE, DICONSA NOROESTE, DICONSA CENTRO e IMPECSA.

Pero creemos además, que cualquier organismo estatal, que tenga funciones rectoras en los -

bienes básicos debe tomar en cuenta la experiencia - del esquema consolidado por las filiales de CONASUPO.

La clase obrera, que debe buscar alianza con las demás clases en su lucha contra la clase capitalista (Emile Burns, Introducción al Marxismo, México, Grijalbo, 1972, p-p 115 a 117), debe apoyar la existencia y funcionamiento de instituciones jurídicas como CONASUPO y sus filiales, pero no sólo eso - sino que debe procurar mejoras y reivindicaciones de esas empresas, pues con las mejoras y reivindicaciones no sólo obtiene ventajas inmediatas sino que logra unidad, fuerza y conciencia en su lucha contra - la clase capitalista (Emile Burns, ob. cit., p-p 65- a 66).

Figuras jurídicas, como las sociedades - anónimas, sociedades civiles, fideicomisos, que utilizan las filiales de CONASUPO, sufren transformaciones, desvirtúan su naturaleza, adquieren un carácter dudoso, debido a la intervención estatal. Tal o cual carátula jurídica que las filiales adopten, no es -- tan importante, si se organizan en tres organismos - descentralizados que mencionamos más arriba, y tienen en la cúspide a una Secretaría de los Alimentos - o Bienes Básicos.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.

Anguiano, Arturo.- El Estado y la Política Obrera del Cardenismo, México, Ediciones Era, S.A., 1978.

Ayala, José.- La Devaluación: Antecedentes Económicos y Políticos, en Rev. Cuadernos Políticos, México, Editorial Era, S.A., abril-junio de 1978, No. 16.

BANAMEX, Exámen de la Situación Económica en México,- México, D.F., mayo de 1982, Volúmen LVIII, No. 678.

Burgoa, Ignacio.- Dos Estudios, Algunas Observaciones sobre el Artículo 28 Constitucional, México, Ed. Porrrúa, S.A., 1953.

Burns Emile.- Introducción al Marxismo, México, Editorial Grijalbo, 1972.

Cabral del Hoyo, Roberto, La Fuerza de las Palabras,-

Selecciones Readers Digest, 1977.

Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo XXI Editores, 1979.

Carrillo Flores, Antonio.- La Constitución y la Acción Económica de Estado, en Rev. Mercado de Valores, Nacional Financiera, S.A., 1952, año XII, No. 36.

CONASUPO.- Comisión Promotora: Manual Básico de Organización, México, D. F.

CONASUPO.- CONASUPO el Deber de Informar, México, --- Coordinación de Promoción y Divulgación, 1982.

CONASUPO.- CONASUPO (Memoria de Labores de 1965-1968), México, 1969.

CONASUPO.- Estructura Administrativa de CONASUPO, México, D.F., mayo de 1978.

CONASUPO.- Informe Especial del Consejo de Administración, México, agosto 1971.

CONASUPO.- ¿Qué es CONASUPO?, México, D.F., 1972.

CONASUPO.- 70 CONASUPO 76, México, Talleres Gráficos -
a la Nación, 1976.

Córdova, Arnaldo.- La Formación del Poder Político, -
México, Editorial Era, 1978.

Durán, Marco Antonio.- El Agrarismo Mexicano, México,
Siglo XXI Editores, 1979.

El Día, México, D.F., 6 de agosto de 1982.

El Nacional, México, D.F., 24 de noviembre de 1955.

El Universal, México, D.F., 8 de agosto de 1938.

El Universal, México, D.F., 20 de octubre de 1950.

Excelsior, México, D.F., 26 de noviembre de 1957.

Excelsior, México, D.F., 27 de noviembre de 1957.

Excelsior, México, D.F., 18 de agosto de 1960.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981.

Faya Viesca, Jacinto.- Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.

Grupo Editorial CONASUPO, CONASUPO 76, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1976.

Grupo Editorial CONASUPO, Gaceta CONASUPO, agosto de 1978, No. 2, II época.

Grupo Editorial CONASUPO, Gaceta CONASUPO, octubre de 1978, No. 4, II época.

Grupo Editorial CONASUPO, Gaceta CONASUPO, abril 1979, No. 10, II época.

Gordillo Gustavo.- Estado y Sistema Ejidal, en Cuadernos Políticos, México, Ediciones Era, julio-septiembre de 1979.

Ianni, Octavio.- El Estado Capitalista en la Época de

Cárdenas, México, Ediciones Era, S.A., 1977.

Konstantin Stayanovich.- El Pensamiento Marxista y el Derecho, México, Siglo XXI Editores, 1977.

Lenin, V. I..- El Imperialismo Fase Superior del Capitalismo, México, Editorial Grijalbo, S.A., 1975.

Luiselli Fernández, Cassio.- ¿Porqué el SAM?, en Revista Nexos, México, Centro de Investigaciones Cultural y Científico, A.C., agosto de 1980, No. 32.

Marúm Espinosa, Elia. - La Importancia de la Empresa Pública en México, en la Empresa Pública en México, - Rev. de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, UAM, enero-abril de 1981, Volúmen II, -- No. 2.

Marx y Engels.- El Manifiesto del Partido Comunista, - Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1975.

Mercado de Valores, México, Nacional Financiera, S. - A., 1952, año XII, No. 36.

Mercado de Valores, México, Nacional Financiera, - -
S.A., enero de 1977, año XXXVII, No. 4.

Nava Negrete, Alfonso.- Empresa Pública y la Sociedad Anónima de Estado, en Rev. de la Facultad de Derecho, México, U.N.A.M., 1965, No. 57.

Núñez Estrada, Héctor.- Empresas Pública y Acumulación, en Rev. de la Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1981, V.II, No. 2, enero-abril de 1981.

Novoa Monreal, Eduardo.- El Derecho como Obstáculo al Cambio, México, Siglo XXI Editores, S.A., 1979.

Perzabal Marcué, Carlos.- El Echeverrismo de Tello, - en Rev. Historia y Sociedad, México, D.F., Rev. Latinoamericana de Pensamiento Marxista, 1978, No. 20.

Presidencia de la República, Manual de Organización y Administración Paraestatal, 1977, Volumen II.

Presidencia de la República, Manual de Organización - de la Administración Pública Paraestatal, México, - -

Coordinación General de Estudios Administrativos. --
Secretaría de Comercio 1982, V. 6.

Recasens, Siches, Luis.- Tratado General de Sociología, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.

Ripoll Franqueza, Francisco.- Los Antecedentes de --
Nuestra Compañía, México, Rev. Expresión, 1970.

Rubel, Maximiliem.- Crónica de Marx (Datos sobre su vida y su obra), México, Editorial Anagrama, 1963.

Secretaría de Patrimonio Nacional, CONASUPO (Organismo Descentralizado), en información sobre Organismos Descentralizados, México, 1975.

S.P.P., Relación de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Inscritos en la Administración Pública Federal Paraestatal, México, Dirección de Asuntos Jurídicos, 1981.

Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, México,

Editorial Porrúa, S. A., 1981, Tomos I y II.

"UNO MAS UNO", México, D.F., 14 de noviembre de 1981.

"UNO MAS UNO". México, D.F., 29 de junio de 1982.

"UNO MAS UNO", México, D.F., 26 de julio de 1982.

"UNO MAS UNO", México, D.F., 28 de julio de 1982.

"UNO MAS UNO", México, D.F., 2 de agosto de 1982.

"UNO MAS UNO", México, D.F., 7 de agosto de 1982.

"UNO MAS UNO", México, D.F., 2 de septiembre de 1982.

"UNO MAS UNO", México, D.F., 6 de septiembre de 1982.

NORMAS Y DOCUMENTOS JURIDICOS

Acuerdo que crea CONASUPO, S.A. D.O. 25 marzo de 1961.

Acuerdo que orden que CEIMSA, se encargue del abastecimiento y regulación de artículos de primera necesidad.

dad, México, D.O. del 16 de septiembre de 1949.

Acuerdo por el que las entidades paraestatales se agrupan por sectores, D.O., del 17 de enero de 1977.

Código Civil para el Distrito Federal, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981 y 1982.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O., del 5 de febrero de 1917.

Constitución Política Mexicana (con reformas y adiciones al día), México, Editorial Andrade, S.A., 1977, Tomo I y II.

Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado del Trigo, México, D.O., de junio de 1937.

Decreto que crea el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, México, D.O., del 12 de agosto de 1938.

Decreto que crea a CONASUPO, México, D.O., del 10 de abril de 1965.

Escritura 11,860 de CEIMSA, del 10 de septiembre de 1937, otorgada ante el Notario 47 del D.F.

Escritura de NADYRSA que aparece en el Tomo 3, Volú--
men 97, Fojas 48 bajo el número 79, de la Sección de-
Comercio del Registro Público de la Propiedad y Comer-
cio del D. F.

Escritura 13,650 de CEIMSA del 17 de marzo de 1943,-
pasada ante el Notario 38 del D. F.

Escritura 3,701 de CEIMSA, del 13 de junio de 1955 --
otorgada ante el Notario 60 del D. F.

Escritura 6,747 de CONASUPOSA, del 28 de abril de ---
1961, otorgada ante el Notario 129 del D. F.

Escritura de LICONSA, del 16 de marzo de 1962, otorga-
da ante Notario 129 del D. F.

Escritura 28,562 de TRICONSA, del 18 de junio de 1968,
otorgada ante Notario 134 de D. F.

Escritura 3,080 de BORUCONSA, del 30 de octubre de --
1971, otorgada ante el Notario 78 del D. F.

Escritura 40,385 de CECONCA, del 29 de noviembre de -

1972, otorgada ante el Notario Alfonso Román.

Escritura 3,350 de MINSA, del 30 de octubre de 1972, -
otorgada ante Miguel Angel Zamora Valencia.

Escritura 21,562 de DICONSA NORTE del 10 de septiem--
bre de 1973, otorgada ante el Notario 113 del D. F.

Escritura 21,786 de DICONSA CENTRO, del 2 de octubre-
de 1973, otorgada ante el Notario 113 del D. F.

Escritura 21,779 de DICONSA NOROESTE, del 30 de octu--
bre de 1973, otorgada ante el Notario 113 del D.F.

Escritura 21,784 de DICONSA SUR, del 30 de octubre de
1973, otorgada ante el Notario 113 del D. F.

Escritura 21,792 de DICONSA SURESTE, del 31 de octu--
bre de 1973, otorgada ante el Notario 113 del D. F.

Escritura 22,309 de DICONSA METROPOLITANA del 12 de -
abril de 1974, otorgada ante el Notario 113 D. F.

Escritura 22,564 de ANDSA del 14 de febrero de 1975,

otorgada ante el Notario 75 del D. F.

Escritura 3,856 de ICONSA del 31 de marzo de 1975, --
otorgada ante el Notario 119 del D. F.

Escritura 672 de IMPECSA, otorgada el 11 de abril de
1977 ante el Notario 17 del D. F.

Ley de la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora,
S. A., México, D.O. del 18 de junio de 1941.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, México,
Editorial Porrúa, S. A., 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, --
D.O. del 29 de diciembre de 1976.

Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica,
D.O. del 30 de diciembre de 1950.

Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia
de Monopolios, México, D.F., del 31 de agosto de
de 1934.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal, -
de los Organismos Descentralizados y Empresas de Par-
ticipación Estatal, D.O. del 31 de diciembre de 1970.