

2 ej.  
313



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

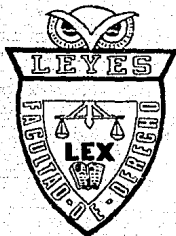
LA FACULTAD DEL ESTADO PARA REGULAR  
EL MERCADO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JORGE FLAVIO GONZALEZ UGARTE



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1989



## **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 está 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.

## INTRODUCCION

## I N D I C E

PAGINA

CAPITULO	I	BASES JURIDICO FILOSOFICAS, SOBRE LAS QUE SE ASIENTAN -- LAS FACULTADES DEL ESTADO, PARA REGULAR EL MERCADO DE -- PRODUCTOS BASICOS.	4-13
		Evolución Histórica. Terminología y concepto de Derecho Social. La Justicia, como Norma de Distinción de las Ramas del Derecho. El Derecho Social como Rama Autónoma del Derecho.	
CAPITULO	II	FUNDAMENTACION JURIDICA	14-36
		Artículo 27 y 123 Constitucional. Artículo 28 Constitucional. Ley Orgánica del Artículo Constitucional en materia de Monopólios. Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	
CAPITULO	III	ANTECEDENTES DE LA CREACION DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE - SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO)	37-52
		Precedentes de CONASUPO. Decreto de Creación de CONASUPO. Bases Jurídicas para su creación.	

CAPITULO	IV	CONASUPO Y SUS FILIALES, PRINCIPAL INSTRUMENTO PARA REGULAR EL MERCADO DE PRODUCTOS BASICOS.	53-80
----------	----	--	-------

Objeto de CONASUPO y sus Filiales. Estructura Administrativa de CONASUPO Matriz. Creación y Funciones de las Filiales de CONASUPO.

CAPITULO	V	CONCLUSIONES.	81-90
----------	---	---------------	-------

Evolución Histórica del Derecho Social. El Derecho Social, Rama independiente del Derecho. La Seguridad Social. Fundamentación Jurídica. Precedentes de CONASUPO. Creación de CONASUPO. Objeto de CONASUPO. Filiales de CONASUPO. Transformación de CONASUPO.

BIBLIOGRAFIA			91-93
--------------	--	--	-------

## INTRODUCCION

## I N T R O D U C C I O N

Este trabajo tiene como idea principal, analizar los mecanismos que el estado utiliza en México para regular el mercado de los productos básicos, con el fin de aportar ideas que puedan servir para conjuntar estas acciones y lograr con esto una mejor realización de sus funciones, cumpliendo así los objetivos para los cuales fueron creados este tipo de instituciones.

En el desarrollo de este trabajo se analizan en forma muy breve las bases jurídico-filosóficas sobre las que asientan las facultades del estado para intervenir en la regulación del mercado de productos básicos. - Su fundamentación jurídica. Y un análisis de los mecanismos que el estado ha utilizado y que utiliza para regular este mercado tan importante.

En el primer capítulo se parte desde los conceptos de justicia, hasta llegar al Derecho Social, considerándolo una rama independiente del Derecho, ya que el fin que persigue es distinto al de otras de las Ramas del Derecho, es un interés por la persona, sujeto siempre al interés de la colectividad.

En el segundo capítulo se hace un análisis de los ordenamientos jurídicos vigentes, en los cuales se sustenta la facultad del estado, para intervenir en la vida económica del país, principalmente en la regulación del mercado de productos básicos y en los capítulos III y IV se señalan la evolución de los mecanismos que el estado ha utilizado, y que utili-

za para intervenir en la regulación de los productos básicos, en beneficio de la colectividad y cumpliendo así una función social.

Espero que este estudio llegue algún día a servir, aunque sea en mínima parte, para que la distribución de productos básicos se realice en una forma más adecuada y que las acciones se dirijan a los sectores de la población de más escasa capacidad económica.

Con esto, esta pequeña investigación en la Rama del Derecho Administrativo, habrá logrado el fin para la cual fué hecha, que es el de aportar un grano de arena para que se mejoren las condiciones de vida de los mexicanos.

## CAPITULO PRIMERO

BASES JURIDICO FILOSOFICAS, SOBRE LAS QUE SE ASIENTAN LAS FACULTADES DEL ESTADO, PARA REGULAR EL MERCADO DE PRODUCTOS BASICOS.

- A).- EVOLUCION HISTORICA.
- B).- TERMINOLOGIA Y CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL.
- C).- LA JUSTICIA, COMO NORMA DE DISTINCION DE LAS RAMAS DEL DERECHO.
- D).- EL DERECHO SOCIAL COMO RAMA AUTONOMA DEL DERECHO.



A).- EVOLUCION HISTORICA.

La historia de la humanidad muestra que el hombre ha llevado a cabo una lucha constante para alcanzar su felicidad. Si estudiamos detenidamente las inquietudes, los actos, las aspiraciones y en general su vida, encontramos que todo tiende a un fin que es constante e insaciable, superarse a sí mismo y por esto lucha para obtener las satisfacciones subjetivas - necesarias para el logro de su felicidad.

Cada hombre se fija ideas o fines particulares que trata de realizar a través de sus actos, de su conducta moral y de su actividad social, mediante lo cual alcanza sus valores en forma personal y objetiva.

Si la tendencia natural del hombre consiste en buscar su felicidad, esto debe también constituirse en el objetivo del grupo o sociedad al que pertenece, de tal forma que para que este sea feliz, es necesario que el grupo o sociedad también lo sea.

En la búsqueda de su felicidad, el hombre ha procurado tener un equilibrio emocional a través de lograr un mínimo de seguridad personal, que busca primero en la familia y después en el grupo.

Para el desarrollo de este capítulo, es necesario analizar la evolución jurídica que nos lleva al estudio de la justicia social. (Partiremos - del siglo III D.C. con Ulpiano, el cual divide al Derecho en dos grandes ramas:

Derecho Público y Derecho Privado: el primero, se decía regulaba las relaciones entre el individuo y el Estado; y el segundo, las relaciones entre los individuos.) (1)

----(1) Lucio Mendieta y Núñez "El Derecho Social", Edit. Porrúa, México, D.F., 1953. p. 8.

Pero en el Siglo XIX con la Revolución Industrial, aparecen dos nuevas - clases sociales la burguesía y el proletariado, lo que origina surjan re laciones jurídicas que contemplan a los individuos formando grupos, surge así una nueva especie de justicia; la justicia social, que informa - a una nueva rama del derecho, el Derecho Social.

El fin valorativo de este nuevo derecho es la consecución de la justicia y como con esta se tiende a proteger a las clases económicamente débiles se le llama justicia social.

El fundamento filosófico de la igualdad entre los hombres se reduce en - último término, a la igualdad de la dignidad de cada persona, todos los hombres somos iguales en cuanto a que tenemos naturaleza racional, esta naturaleza tiene sus exigencias que reconoce en forma igualitaria el de- recho.

(Pero aunque todos somos igualmente humanos diferimos en grados de res- ponsabilidad, habilidad, en servicios a la comunidad, etc., estas desi- gualdades de hecho también deben de ser reconocidas por el derecho, ha- ciendo una distribución de obligaciones y derechos en forma proporcional.(2)

Segun se atienda a la igualdad o desigualdad de los derechos que corres- ponden a cada uno, la justicia debe aplicarse con un criterio igualita- rio o con uno proporcional; (por el criterio igualitario la justicia -- tiende a nivelar las desigualdades que puedan haber en el orden social, en cambio, el criterio proporcional tiende a armonizar dichas desigualda des.) (3)

----(2) "Lecciones de Filosofía del Derecho". JUS. Tercera. Edic. Méxi- co, D.F. 1960. p. 231. Citado por Villoro Toranzo Miguel. p. 24. Intro- ducción del Estudio al Derecho.

----(3) "La justicia como criterio de distinción en las ramas del Dere- cho". Villoro Toranzo M. Lec. Jur., Ed. Esc. Der. Universidad de Chihua- hua. p. 23.

En resumen: Cuando los derechos son comunes a todos los hombres, habrá que aplicar el criterio igualitario; cuando se fundan en derechos desigualmente repartidos, el criterio será proporcional a las desigualdades. De aquí podemos partir para hacer una aseveración jurídica: "Tan injusto es tratar igual a los desiguales, como desigual a los iguales", y esto es un principio de Justicia Social.

Veremos a continuación, que históricamente, las constituciones políticas que han existido, se dividían en dos grandes partes; orgánica y dogmática y (fue en México en la Constitución de 1917, que se estructuró la división que es aceptada en la actualidad, y que contemplan la mayoría de las constituciones en el mundo, que es: parte orgánica, parte dogmática y parte social.)(4)

Con este acontecimiento se considera que nace formalmente el Derecho Social. Cabe mencionar que el concepto de Derecho Social se acuñó también por primera vez en México, por el Constituyente de 1857, Ignacio Ramírez "El Nigromante", quien utiliza el término Derecho Social, para señalar - protección a menores y mujeres, por la desigualdad de su fuerza de trabajo en la sociedad de su tiempo.

Así fué como nuestra Constitución de 1917, contiene ya, garantías individuales y garantías sociales, ejemplo que siguieron la mayoría de las -- constituciones occidentales.

----(4) Introd. al Estudio del Derecho. Villaro Toranzo M. Ed. Porrúa. México, D.F., 1966. p. 214.

## B).- TERMINOLOGIA Y CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL.

A pesar de su reciente aparición en el campo del derecho, mucho se ha escrito sobre este nuevo Derecho Social, pero difícilmente se puede encontrar una definición, no obstante haber sido tratado con amplitud por diversos maestros de gran talla como Gustavo Radbruch, Georges Gurvitch, Trueba Urbina, Mendieta y Núñez, De La Cueva y otros.

Para ilustrar el presente capítulo diremos que el Derecho Social: Es el conjunto de garantías sociales, destinadas a la protección de los económicamente débiles, que los asegura en contra de las consecuencias de riesgos naturales y sociales, proporcionándoles alimentación, educación, higiene, salud, trabajo adecuado y seguridad, procurándo así una vida -- digna de la persona.

Se dice en esta definición, que el Derecho Social es un conjunto de garantías sociales, porque tiene su asiento en las constituciones políticas - de los pueblos, resultado de la lucha del hombre, cuya situación económica exige del Estado la adopción de medidas proteccionistas.

Se destina a la protección de los económicamente débiles; con esto se - señala que para ser sujeto del Derecho Social es condición pertenecer a una clase social económicamente debil, pero no se puede fijar un límite general, ya que ésto dependerá de las circunstancias del lugar y del momento histórico, se puede agregar a esta definición, que esta protección está dirigida a aquellos que deben ser orientados hacia una clase social superior.

Asegura en contra de riesgos naturales y sociales proporcionando alimentación, educación, higiene, salud, trabajo adecuado y seguridad procurando así una vida digna de la persona humana. En este punto es importante señalar que el Estado trata de asegurar no sólo el presente de los econó

micamente débiles, sino también el futuro que resulta de igual o mayor importancia para aquellos que dependen de su esfuerzo personal diario y que, en caso de sufrir alguna desgracia, ésta pueda ser mitigada por la protección a que tengan derecho.

C).- LA JUSTICIA COMO NORMA DE DISTINCION DE LAS RAMAS DEL DERECHO.

Aristóteles, que es a quien debemos la distinción entre los criterios de justicia igualitario y proporcional, los aplica a tres clases de justicia: La legal o general, la distributiva y la conmutativa. De acuerdo con él, no caben más que tres tipos de relaciones: de los individuos con la comunidad; de ésta con los individuos y de los individuos entre sí. La justicia legal o general ordena a las partes respecto de un todo y a los individuos respecto de la comunidad; la Distributiva regula la distribución de cargas y bienes por parte de la comunidad en relación a sus integrantes; y la Conmutativa organiza las relaciones de los individuos entre sí, de este modo, el criterio proporcional rige en la justicia distributiva y el igualitario a las justicias Conmutativa y Legal. (La clasificación aristotélica de la justicia, sigue imperando entre los tratadistas contemporáneos, pero tiene como inconveniente para que pueda ser admitida por un jurista moderno, que no da cabida a la justicia social de la cual tanto se habla en nuestros días.) (5)

----(5) Introducción al Estudio del Derecho. Villoro Toranzo M. op.cit. México, D.F. 1966. p. 215

Principalmente, dos son las cosas que deben de concentrar la atención del jurista en la clasificación de las especies de justicia: La primera, es la presencia en la relación jurídica del Estado en su calidad de Estado (*Imperium*), y la segunda la clase de criterio ya sea igualitario o proporcional que se aplicara en cada caso.

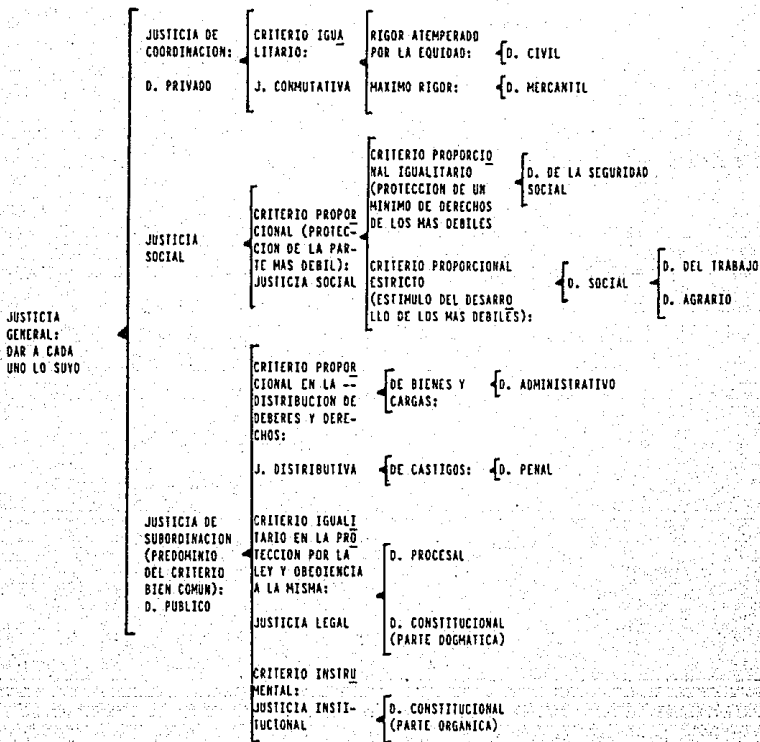
Cuando el Estado en su calidad de persona de derecho público, sea uno de los sujetos de la relación jurídica, es evidente que la justicia no puede ser de la misma especie que cuando las dos partes de la relación son particulares, o cuando uno de ellos es el Estado actuando como particular. En el primer caso, hablamos de una justicia de subordinación y en el segundo de una justicia de coordinación.

La justicia de subordinación tiene como fin inmediato el bien de la comunidad y como límite la dignidad de los individuos; la justicia de Coordinación tiene como fin inmediato el bien de los individuos y como fin mediato el bien común.

La justicia de subordinación, se funda en el hecho natural de que todo individuo necesita de la comunidad, tanto para su existencia como para su pleno desarrollo, por lo mismo debe de subordinarse de alguna forma a la comunidad. El fundamento de la justicia de coordinación es la naturaleza racional y libre de el hombre, que exige una esfera de acción a los individuos en la cual el estado sólo podra intervenir como protector o coordinador.

Las justicias de subordinación y coordinación regulan respectivamente al Derecho Público y al Derecho Privado. (Si a cada una de estas dos especies de justicia le aplicamos los criterios proporcional e igualitario, obtendremos el siguiente cuadro en el que se clasifican las distintas especies de justicia y ramas del Derecho): (6)

ESPECIES DE JUSTICIA Y RAMAS DEL DERECHO



D).- EL DERECHO SOCIAL COMO RAMA AUTONOMA DEL DERECHO.

Como he señalado, la denominación Justicia social aparece en la historia durante el siglo XIX con la revolución industrial y con el implantamiento del liberalismo, el cual tenía como norma estricta la igualdad entre las prestaciones, lo que motivó que el trabajo humano se convirtiera en un objeto sujeto a la ley de la oferta y la demanda y dio origen a numerosos abusos, la libertad de los económicamente débiles no existía, ya que por su condición aceptaban el trabajo y la remuneración que les imponía arbitrariamente los económicamente fuertes; la gran desigualdad existente, fue el resultado de que naciera la denominación de justicia social, como una nueva especie de justicia que se preocupara por atender las relaciones nacidas en el sistema capitalista entre patrones y asalariados. Varios son los tratadistas que afirman que la justicia social no es una nueva especie de justicia y pretenden asimilarla, unos a la justicia legal, otros a la justicia distributiva y un tercer grupo ve en la justicia social una especie comprendida por la justicia legal y por la justicia distributiva. Estos criterios se basan: por una parte, en que es el Estado el que distribuye la riqueza entre pobres y ricos y por otra de que los gobernantes se encuentran obligados a acatar las leyes de esa distribución (Justicia Legal). Pero lo que han olvidado estos grupos de tratadistas es el bien común, el cual forma parte de toda relación de justicia. Es así como se puede explicar la intervención del estado en todas las ramas jurídicas y por esto mismo, como lo considera -- Kelsen, toda rama del Derecho puede ser Derecho Público.) (7)

----(7) Villoro Toranzo M. Introducción al Estudio del Derecho op.cit. - p. 214



La justicia social tiende a la protección de la dignidad de la persona, en su inicio se aplicó principalmente en el terreno del trabajo humano - fabril y del campo y posteriormente en general a todo aquel que presta - un servicio subordinado a otro.

(La justicia del Derecho Social sigue en criterio proporcional, ya que - una vez que se establece un mínimo de seguridad social, toda persona tiene derecho a él, porque debe entenderse, como la seguridad que cada individuo encontrará dentro de la comunidad, que le proporcionará los medios necesarios para su desarrollo). (8)

Por lo anteriormente expuesto, el Derecho Social debe considerarse como una rama independiente del Derecho, ya que su criterio de justicia es diferente al que rige las demás ramas, es un criterio de interés por cada individuo que trae a la vez como consecuencia, el desarrollo integral de la comunidad a la que pertenece.

En este capítulo hago un breve análisis de la evolución y desarrollo del Derecho Social y la Justicia Social, ya que, desde mi punto de vista, -- considero que la facultad que tiene actualmente el estado para intervenir y regular el mercado de productos básicos tiene su origen en un principio de justicia social y con esto lleva a cabo una función social.

----(8) Villoro Toranzo M. Introducción de Estudio al Derecho. op.cit. p. 216

## CAPITULO SEGUNDO

### FUNDAMENTACION JURIDICA

- A).- ARTICULOS 27 Y 123 CONSTITUCIONALES.
- B).- ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.
- C).- LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS.
- D).- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.
- E).- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- F).- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

A).- ARTICULOS 27 Y 123 CONSTITUCIONALES.

En relación con el planteamiento del capítulo primero respecto a la evolución que ha tenido el Derecho Social, para efectos de este trabajo, - comentare brevemente los preceptos Constitucionales que consagran algunas de las principales garantías sociales, destinadas a la superación y salvaguardia de grupos mayoritarios económicamente débiles que son campesinos y trabajadores, con lo que se trata de acabar con las grandes - desigualdades sociales económicas y culturales.

En primer término me refiero al artículo 27 Constitucional en el cual - los Constituyentes de 1917 establecieron un nuevo concepto de propiedad, atendiendo ante todo las necesidades de los campesinos, buscando el beneficio social por encima de intereses particulares. Así apartándose - de doctrinas liberales asentaron un nuevo concepto de propiedad; la -- propiedad en función social.

El Artículo 27 asienta las bases de la reforma agraria, ordenando desaparezca el latifundio creador de grandes desigualdades, otorga restitución de tierras a núcleos de población dándoles capacidad jurídica para disfrutarlas, señala también la unidad de dotación, con medidas suficientes para el sostenimiento de la familia campesina y establece la creación de autoridades agrarias y ejidales, así como, procura que el campesino cuente con los medios necesarios para la explotación de sus tierras, y con esto, lograr que éste sea económicamente mas productivo con el fin de elevar los niveles de vida de la clase rural.

(Es así como el Constituyente de 1917, tuvo una visión clara del problema y quiso resolver en forma radical la miseria de los campesinos y evitar que vuelvan a caer en ella, que es en esencia, la finalidad de las disposiciones agrarias que se señalan en la Constitución.) (9)

A continuación el Artículo 123 Constitucional que consagra los derechos que tienen los obreros y en general los trabajadores para llevar así una vida digna.

Este artículo se divide en dos partes: la primera reglamenta las relaciones obrero patronales, Apartado "A"; y la segunda reglamenta las relaciones cuando se establecen entre los Poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal, Apartado "B" con Servidores Públicos. En la primera parte se encuentran los siguientes principios fundamentales; la fracción II prevé el trabajo nocturno cuya jornada máxima será de siete horas. Las fracciones III, IV y V consagran principios protectores para la mujer y para los menores de dieciséis años, les prohíbe dedicarse a labores peligrosas para su salud, se otorga trato especial a la mujer antes y después del parto. La fracción IV señala el derecho a disfrutar de un día de descanso por seis de labor.

Salario fijando un pago justo y equitativo suficiente para que el trabajador lleve una vida decorosa, establece un salario mínimo que alcance para satisfacer sus necesidades y las de su familia. La fracción IX señala el derecho de los trabajadores a recibir reparto de utilidades de las empresas.

Las fracciones XII y XIII contienen disposiciones que protegen a los trabajadores en diversos aspectos fundamentales de la vida como son: hogar, educación, salud, alimentación, etc. La Ley responsabiliza al patrón por las enfermedades o accidentes profesionales que sufra el trabajador. La fracción XVI reconoce el derecho de los trabajadores para asociarse en defensa de sus intereses.

Las fracciones XVII, XVIII y XIX reconocen el derecho de huelga a los -  
trabajadores y el derecho de paro a los patrones como medida esta últi-  
ma, para conservar el equilibrio entre los factores de la producción.

Las fracciones XX, XXI y XXXI se refieren a cuáles son las autoridades  
establecidas para dirimir las controversias o conflictos entre trabaja-  
dores y patrones. (10)

El Apartado "B" de este Artículo, contiene preceptos que regulan las re-  
laciones laborales de los trabajadores al servicio del estado, es impor-  
tante señalar que en nuestro país la seguridad social de estos trabaja-  
dores, está a cargo de un organismo específico que es el Instituto de -  
Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el  
cual se rige por una Ley Orgánica expedida el 28 de diciembre de 1959,  
así mismo para resolver los conflictos entre el empleado público y el -  
estado se encuentra establecido un Tribunal Federal de Conciliación y -  
Arbitraje, diferente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje estable-  
cidas para dirimir los conflictos que surjan entre patrones y obreros.  
(11)

El 19 de enero de 1943, se reglamentó la fracción XXIX del Artículo 123,  
y se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, es necesario señalar  
que esta Institución es uno de los esfuerzos mas grandes y nobles de --  
nuestro tiempo, emanado de la Revolución e instituido en favor de los -  
trabajadores de la ciudad o del campo, asalariados o no asalariados, a  
quienes asegura, prestándoles atención médica, pagos de pensiones en --  
casos de incapacidad, desempleo o muerte, jubilaciones, etc.

----(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Méxi-  
co, D.F., 5 de Febrero de 1917. Art. 123. Apartado "A"

----(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México  
5 de febrero 1917. Art. 123, Apartado "B"

B).- ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

El artículo 28 Constitucional, es el ordenamiento en el cual se establece la facultad del Estado para intervenir y regular el desarrollo económico del país, atendiendo siempre hacia el interés general.

En este artículo se señalan algunos de los principios fundamentales que rigen la vida económica del país.

Apartándose del liberalismo de la constitución de 1857, subordina los derechos individuales al interés de la sociedad.

Proscribe no sólo los llamados monopolios legales, sino que condena todas las formas conocidas de monopolios de hecho, propugnando el establecimiento de una legislación severa para perseguir y combatir tales combinaciones, en cuanto causen perjuicio al público en general o a alguna clase social.

Por ello conviene subrayar que este precepto prohíbe los monopolios, no con el solo fin de proteger a los productores o distribuidores y asegurar la libre concurrencia, sino que es partidario de ésta, únicamente en la medida en que se beneficie a los consumidores, cuyos intereses son en última instancia los que trata de proteger esta norma constitucional. Esta orientación se desprende claramente de las reglas contenidas en el párrafo segundo, que reiteradamente hace mención al propósito de evitar que el público tenga que pagar precios excesivos por productos y servicios.

En el párrafo primero del artículo 28, se reproducen las normas contenidas en la Constitución de 1857, pero las complementa y actualiza.

Entre las prohibiciones que consigna, se agrega la de exención de impuestos por considerar que cualquier ventaja exclusiva en favor de uno o varios productores, es contraria a la libre competencia y tiende a --

crear un monopolio. Sin embargo, este precepto establece varias excepciones, algunas complementarias a las ya previstas en la Constitución de 1857, pero otras de naturaleza distinta. Entre las primeras, exceptúa de la prohibición general, además de los correos, a los telégrafos y a la radiotelegrafía y junto con la acuñación de moneda de emisión -- de billetes por un solo banco.

Excepción de índole diversa fue la establecida en favor de las asociaciones de trabajadores, que no fue producto de una iniciativa particular, sino una cuestión surgida al calor de las discusiones.

Exceptúa también a las asociaciones o sociedades cooperativas de productores. Esta iniciativa provino de los Diputados Constituyentes que representaban al Estado de Yucatán y tenía por objeto, hacer posible la sobrevivencia legal y constitucional de un organismo que ya existía y que regulaba las ventas de henequén al extranjero.

(Ello explica las importantes limitaciones que se impusieron a dichas asociaciones como son: que no produzcan artículos de primera necesidad, que sean la principal fuente de riqueza de la región productora y que la venta se haga directamente al extranjero, independientemente de la vigilancia de los Gobiernos Federal y Estatal, de la necesaria autorización de las legislaturas respectivas y de la facultad que éstas conservan para derogarla.) (12)

El contenido de este artículo ha servido de base constitucional para -- una serie de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, que -- han configurado y desarrollado la política económica del país.

----(12) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México, D.F., 1967 Vol. 5, pag. 9.  
Este art. se encuentra en el cap. I del Título primero, denominado "de las garantías individuales".

Tiene relación con otros artículos constitucionales como son: (Artículo 4o., que consagra la libertad de trabajo, industria o comercio;) con el artículo 27o., que regula la propiedad de las tierras como lo hemos señalado; con el 73o., fracciones X, XVII y XVIII que concede facultad - al Congreso de la Unión para legislar sobre el banco de emisión único, correos y casas de moneda; con el 89o., fracción XV que faculta al Pre sidente de la República para conceder privilegios a los inventores, des cubridores y perfeccionadores de alguna mejora; con el 117o., fracción III que prohíbe a los Estados acuñar moneda o emitir papel moneda; con el 123 que otorga a los trabajadores el derecho de asociación profesio- n<sup>al</sup> en defensa de sus intereses y con el 131 que prevé el caso de facul tades al Ejecutivo concedidas por el Congreso de la Unión para restrin- gir o prohibir la circulación de productos.

Por su importancia en el desarrollo de este trabajo transcribiré el tex to vigente del Artículo 28 Constitucional: En los Estados Unidos Mexi- canos, no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención - de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por me- dio de un solo Banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privi legios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo - de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de una mejora.

En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las autoridades perse- guirán 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 concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios - de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios, las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, -- cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata". (13)

Como lo señalo en el primer capítulo, México se enorgullece de tener la primera Constitución Política que consagró a partir de principios de es te Siglo, no solamente en su parte dogmática las garantías individuales para todos los gobernados y en su parte orgánica el establecimiento de una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos, sino también de haber incluido en ella garantías so ciales como lo son las contenidas en los artículos: 123 que reivindica el derecho de los trabajadores; 27 que establece que la propiedad de - las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio - nacional, corresponden originariamente a la nación, que puede imponer - a la propiedad privada en todo tiempo las modalidades que dicte el inte rés público, regulando además el régimen de tenencia de la tierra en el campo y el dominio directo de la nación sobre todos sus recursos natura les. Es así como sostengo que al igual que los artículos 27 y 123 que se ponderan y exaltan continuamente como garantías sociales, el artícu lo 28 Constitucional que proviene de la misma Carta Magana de 1917, es un precepto eminentemente revolucionario y de igual contenido social.

C).- LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE --  
MONOPOLIOS.

Al expedirse la Ley del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios en agosto de 1934, se expuso:

La orientación general de esta Ley aparece francamente inspirada en la tendencia de evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas -- que redundan en perjuicio del público, siguiendo así el concepto mas -- 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 sea todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo predominó el criterio de protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares, es así como en la exposición de motivos de esta Ley con todo tino se expuso que la interpretación del artículo 28 Constitucional resulta la más acorde con el espíritu que dominó en el Congreso Constituyente de Querétaro, donde también se aprobaron los artículos 27 y 123 que sustentan tesis que no tienen un carácter precisamente liberal, sino una estructura profundamente social de justicia y de derechos sociales.

El criterio de que el artículo 28 es también una garantía Social, coincide con el programa de gobierno aprobado en ese entonces como Plan -- Sexenal por el naciente Partido Nacional Revolucionario, que en su plataforma reiteró que es necesario que el Estado intervenga con su acción para el orden y la coordinación indispensables entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que reduzcan al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país y en consecuencia, se debe limitar la libre competencia, buscando el entendimiento entre los concu

rrentes, para que puedan regularse los precios de tal manera que no se abatan en perjuicio de los salarios, ni aumenten a expensas del consumidor.

En este mismo año de 1934, el Partido Nacional Revolucionario en el poder y a cuyo plan sexenal se debía apegar el Ejecutivo Federal y los Legisladores, estimaba que la elevación del tipo de vida del pueblo mexicano requería, no sólo una continua vigilancia de defensa del salario de los trabajadores, sino además, el mantenimiento de los precios de las mercancías a un nivel conveniente, para lo cual, se decía ya desde entonces, y esto se dice en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional que, "se establecerán canales de distribución de las mercancías, que no agreguen sino un costo mínimo al de -- producción, eliminando el mayor número de intermediarios y para ello, se fijarán las bases y se dictarán las medidas encaminadas a regular o atenuar la competencia entre comerciantes, de manera que los resultados de ésta no repercutan sobre la estabilidad de los trabajadores en su empleo, sobre los salarios ni sobre la firmeza económica de las empresas". Fijado así el espíritu y finalidad social que persigue el texto del artículo 28 Constitucional, reglamentado a través de la Ley de Monopolios, la caracterización de los monopolios, de los privilegios, de las prohibiciones a título de protección a la industria, y de los demás actos que deban prevenirse y reprimirse en los términos del precepto constitucional, necesariamente éstos tenían que hacerse sobre la base de evitar perjuicios al público en general o a grupos importantes de la colectividad.

Es inegable que cada vez con mayor fuerza, se siente la necesidad de la intervención del estado en la economía de los países a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los mas altos de la sociedad.

Este principio, que solo puede discutir un liberalismo extremista en la actualidad descartado, no implica la supresión de la libertad individual. Para guardar el equilibrio entre los intereses en presencia la intervención del estado debe limitarse a ciertos y determinados actos en los -- que la vida económica misma exija esa intervención.

Así se dice desde entonces, que es necesario impulsar empresas constituidas en forma de cooperativa, siempre que estas organizaciones no obedezcan al propósito de eludir el cumplimiento de la legislación indus- -trial, también establecer relaciones directas con los mercados de consumo para evitar que entre los productores nacionales y los consumidores de otros países se interpongan como carga reproductiva, intermediarios que, además de elevar el precio de venta en el mercado real de consumo según sus egoístas intereses, abaten el precio a que compran y mantienen a los productores nacionales en condiciones precarias; organizar a los productores nacionales para la exportación en común y para regular su - producción de acuerdo con la demanda de los mercados extranjeros evitando así la competencia entre ellos mismos perjudicial para la economía - de la nación.

En los artículos de esta Ley Orgánica se prohíbe la existencia de monopolios y estancos, así como los actos que tiendan a evitar la libre concurrencia en la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios, y los acuerdos, combinaciones o prácticas de cualquier natu- raleza que celebren los productores industriales, comerciantes o empre-

sarios, para evitar la competencia entre sí, o para desplazar a terceros del mercado, o imponer los precios de los artículos o a las tarifas de los servicios de manera arbitraria.

(Se define por estanco, el monopolio constituido en favor del estado -- para procurar provecho al fisco y por monopolio toda concentración o -- acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente -- creada, que permitan a una o varias personas determinadas imponer los -- precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio -- del público en general o de una clase social.) (14)

Cabe señalar que la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional y el -- mismo artículo 28, han tenido varias reformas para reforzar la rectoría del estado en materia económica enfocándose a proteger a los económicamente débiles para tratar de lograr así un equilibrio social.

Por lo expuesto, considero como lo he señalado, no solamente los artículos 27 y 123 Constitucionales establecen las garantías sociales que consagró el Constituyente de 1917, sino también a este mismo rango debía -- tenerse y exaltarse el artículo 28 de nuestra Constitución, por su evidente contenido social que fija las bases para lograr un equilibrio de los intereses de las mayorías sobre los intereses particulares.

---- (14) Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de -- Monopolios. México, D.F., 29 de agosto de 1934, D.O. 31 de agosto de -- 1934. pag. 1159.

D).- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA - -  
ECONOMICA.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1950 y señala facultades que el Ejecutivo Federal tendrá - para intervenir en caso de que lo considere necesario.

Establece que será aplicable a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con servicios que se señalan en su artículo 1o., fracciones de - la I a la VI.

El artículo 2o., establece la facultad del Ejecutivo para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar tarifas de servicios de las - mercancías y servicios enumerados en el artículo 1o.

El artículo 3o., faculta al Ejecutivo para disponer que no se eleven -- precios en el mercado y tarifas sin previa autorización oficial de las mercancías y servicios mencionados en el artículo 1o.

El artículo 4o., faculta al Ejecutivo para obligar a personas que tengan existencias de mercancías que queden comprendidas dentro de las señaladas en el artículo 1o., a ponerlas a la venta a precios que no excedan de los máximos autorizados.

El artículo 5o., faculta al Ejecutivo para que en caso de que el volumen de mercancías de las señaladas en el artículo 1o., sea insuficiente en relación con la demanda, tomar medidas especiales.

(El artículo 7o., por su importancia, lo transcribiré textualmente: "El Ejecutivo Federal 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 los artículos") (15)

Considero que de las disposiciones contenidas en esta Ley, principalmente en sus artículos 1o., 2o. y 7o., las disposiciones del artículo 28 - Constitucional, y de los preceptos de la Ley Orgánica en materia de monopolios, constituyen la base en la cual el estado fundamenta su intervención para regular el mercado de productos básicos en nuestro país, - buscando siempre lograr un equilibrio social.

---- (15) Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. México, D.F., 30 de diciembre de 1950.



E).- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Esta Ley derogó la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se publicó en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, señala cómo está organizada la administración pública centralizada y paraestatal y cuáles son las funciones de las dependencias y entidades -- que la componen.

El artículo 10., establece que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Y que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

El artículo 26, de esta Ley señala que para el estudio, planeación y -- despacho de los negocios de orden administrativo el Poder Ejecutivo, -- contará dentro de la administración pública centralizada con dieciocho -- Secretarías de Estado y un Departamento del Distrito Federal.

Para efectos de este trabajo analizaremos las funciones de la Secretaría a que corresponde la regulación del mercado de productos y servicios y que se denomina Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El artículo 34, de la Ley establece que a la Secretaría de Comercio y -- Fomento Industrial, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

Fracción I.- Formular y conducir las políticas generales de industria,

comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración público federal.

Fracción II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

Fracción III.- Establecer la política de industrialización; distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros escuchando la opinión de las dependencias competentes.

Fracción VII.- Establecer la política de precios con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los -- precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.

Fracción IX.- Coordinar y dirigir el sistema nacional para el abasto - con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de - productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

Fracción XVI.- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los - precios.

Estas fracciones del artículo 34, considero que son las que en forma directa se relacionan con la regulación del mercado de productos básicos.

Las demás fracciones de este artículo señalan facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para regular, orientar, estimular, coordinar, dirigir, fomentar, autorizar, promover, y normar actividades relacionadas con el comercio e industria.

En esta forma es que el Gobierno Federal interviene en la regulación -- del mercado a través de la administración pública federal centralizada. También para regular el mercado, el gobierno ha creado de acuerdo con - sus atribuciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

A continuación señalo el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con - personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

El artículo 46, establece que son consideradas empresas de participación estatal mayoritaria:

- 1.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- 2.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales - de seguros y fianzas, en que se satisfaga uno o varios de los siguientes requisitos:

a).- Que el Gobierno Federal o una o mas entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% -- del capital social.

b).- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o.

c).- Que al gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organó de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Organó de Gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las so ci ed ades ci vi les, así como las asociaciones civiles en las que la mayo ría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obligan a realizar o realizan las aportaciones económicas preponderantes.

El artículo 47, señala que los fideicomisos públicos a que se refiere - al artículo 3o., fracción III de esta Ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar áreas prioritarias de desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

El artículo 48, señala que el Ejecutivo Federal podrá agrupar por secto res de fi n i dos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades - en relación con la esfera de competencia, que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal.

El artículo 49, establece que la intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda -

según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los Coordinadores de Sector, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los Organos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en la leyes.

Atendiendo la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora, podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia a su funcionamiento.

El artículo 50, establece que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, se llevarán a cabo a través de lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las Coordinadoras de Sector. (16)

Es así como esta Ley contempla la forma como el Estado regula el mercado de productos básicos, tanto en el sector Centralizado a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como en el Sector Paraestatal mediante organismos descentralizados, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y sus filiales.

---- (16) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F., 29 de diciembre de 1976.

F).- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986, sustituyó a la Ley para el control de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; es reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece por su parte que "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal", y tiene por objeto regular la organización, y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, lo que incluye a la empresa pública.

Debe llamarse la atención a lo que establece el artículo 10. de esta -- Ley, en el sentido de que establece que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Esta llamada de atención, consiste en que no se legisló para regular la creación de entidades paraestatales, de tal suerte que conforme a la legislación existente, los organismos públicos descentralizados se seguirán creando mediante ley expedida por el Congreso de la Unión o por Decreto Presidencial y las empresas públicas, conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, cuyo origen para la creación de sociedades -- como las anónimas, es fundamental para el derecho privado.

En la exposición de motivos de esta Ley, se señala que se concede una mayor autonomía de gestión a las empresas, al otorgar a los órganos de gobierno plenitud de responsabilidades. Para este propósito, radican -- en el órgano de gobierno de cada entidad, las facultades de autorizaciones previas que se venían ejerciendo por múltiples dependencias y cuyos

trámites e intervenciones obstaculizaban las facultades y eficacia de la dirección y el manejo de las entidades, cabe señalar que se ubican en el organo de gobierno, como integrantes obligados, a representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, a fin de que estos asuman además del papel de consejeros, la obligación de pronunciarse sobre los asuntos de su competencia, y por lo tanto, se establecen con mayor claridad las relaciones de las entidades paraestatales con el sector central.

Además, de la autonomía de gestión, se pretende fortalecer el papel titular de cada coordinadora de sector, al integrar a la presidencia de cada órgano de gobierno, a su titular así por ejemplo el C. Secretario de Comercio y Fomento Industrial, es Presidente del Consejo de Administración de CONASUPO.

Esta nueva Ley constituye una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas que venían enfrentando las entidades públicas, por una parte, debido a las excesivas normas jurídicas que las venían regulando, y por otra, a la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que concurrían en su operación.

Con el objeto de evitar en la administración paraestatal por razones coyunturales o de otra índole, la existencia de empresas ajenas a los fines del estado, se establecen lineamientos para determinar las áreas prioritarias en que deban establecerse y funcionar las entidades públicas.

Se regula de manera categórica que en las empresas públicas se cumplan los supuestos y objetivos de las áreas prioritarias que se definen en el propio texto de la Ley.

Por lo que se refiere a la administración de las entidades, dispone que esta estará a cargo de un organo de gobierno: Un Consejo de Administra

ción y un Director General, previendo las formas de integrar dicho Consejo, la creación de Comités especializados y el ejercicio de sus facultades con sujeción a las políticas, lineamientos y prioridades que sobre el particular establezca el Ejecutivo Federal.

En el artículo 58, se instituyen como facultades de los órganos de gobierno, aquéllas que se encontraban dispersas en numerosas dependencias del Gobierno Federal, vinculadas a la programación, presupuestación, --ejercicio del presupuesto, dirección, operación y otras que se identifican con la autonomía de gestión. (17)

Es pues, una Ley que hace mas ejecutiva y expedita la función de la empresa pública, de los organismos descentralizados y de los fideicomisos.

---- (17) Ley federal de las Entidades Paraestatales. México, D.F., 14 de mayo de 1986.



### CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES DE LA CREACION DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS PO  
PULARES. (CONASUPO).

A).- PRECEDENTES DE CONASUPO.

B).- DECRETO DE CREACION DE CONASUPO.

C).- BASES JURIDICAS PARA SU CREACION.

A).- PRECEDENTES DE CONASUPO.

Dentro de este capítulo, hare un breve análisis de los mecanismos más importantes que se han utilizado durante el presente siglo en nuestro país, para tratar de regular el mercado de artículos de primera necesidad o básicos como se les denomina actualmente.

(En junio de 1937, como respuesta a las movilizaciones y protestas del proletariado nacional, encabezado por la CTM por la carestía que existía en el país, fue creado el Comité Regulador del Mercado del Trigo, para atender la insuficiencia de la producción triguera y superar las consecuencias de la escases permanente de este cereal.) (18)

Entre sus funciones; tuvo por objeto estudiar la distribución de las cosechas, investigar la capacidad adquisitiva de trigo de la población, el consumo de harina y pan, así como establecer patrones para determinar la calidad del trigo y harinas, pero su principal función fue la de regular el precio del trigo, procurando que las necesidades de consumo quedasen satisfechas, importando o vendiendo el que fuera necesario.

Este Comité se constituyó con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, y de las regiones agrícolas trigueras del noroeste, del norte y del centro del país.

El fundamento legal, para la integración de este comité lo señala el artículo 17 de la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios Diario Oficial., del 31 de agosto de 1934, que dice: "El Ejecutivo Federal tendrá la facultad de crear organismos consultivos y ejecutivos que podrán estar integrados por elementos oficiales y particulares, que colaboren en el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos."

Este Comité actuó por poco tiempo, ya que no fue posible regular ampliamente el mercado como se demandaba, a través de un organismo cuya actividad se limitaba a un solo producto.

(En julio de 1938, el Poder Ejecutivo creó el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias) (20)

Mediante el cual se inician en una más amplia gama de productos, actividades estatales para intervenir de manera más activa en la función social de allegar los recursos alimenticios básicos a las clases económicamente débiles, con objeto de contrarrestar las tendencias inflacionarias de los precios de los productos básicos.

Su función esencial fue la de estudiar las anomalías que se presentaban en la producción, distribución y precios de los artículos de consumo popular; proponer medidas eficaces a los órganos competentes de el Estado para regular esta situación; y ejecutar actos concretos que sin propósito de lucro, regularizaran el mercado de las subsistencias, ya fuese comprando, vendiendo o almacenando productos.

Este Comité tiene características jurídicas similares al Comité Regulador del Trigo, con dos variantes: la primera es que no se limitaría a regular un solo producto y la segunda que estaría integrado por organismos de la administración pública mexicana centralizada y paraestatal -- únicamente.

---- (18) Decreto de Creación del Comité Regulador del Trigo. Junio 1937

---- (20) Decreto de Creación del Comité de Subsistencias. Julio 1938

El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias con funciones mas amplias, sustituyó al Comité Regulador del Mercado del Trigo creado un año antes.

Ya desde este momento se percibe la evolución de los instrumentos que el Estado va creando para regular el mercado de productos básicos, es cada vez mas amplia y decidida.

El 10. de septiembre de 1937, (21) el Gobierno Federal en unión de otros organismos públicos, suscribió las acciones de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, Sociedad Anonima (CEIMSA), que en su primera etapa se hizo cargo de la tarea de fomentar, desarrollar y organizar el comercio exterior de productos agrícolas básicos.

La "CEIMSA" complementó y permitió darle un mayor sentido social a los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., que habían iniciado actividades un año antes.

En el mes de junio de 1941, se creó la Sociedad Mercantil del Estado de nominado Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., con acciones suscritas por instituciones nacionales de crédito y organismos de campesinos y trabajadores. (22)

Esta empresa tuvo a su cargo, entre otras, la tarea de fungir como organo regulador de los precios de los artículos de primera necesidad o de las materias primas necesarias para su elaboración, así como la organización de sistemas de almacenamiento y de lonjas que propiciaran la participación de los productores agrícolas en el mercado.

Esta función que cumplía NADYRSA de regular los precios de los artículos de primera necesidad o de las materias primas para su elaboración,

---- (21) Creación de CEIMSA. 10. Septiembre de 1937

---- (22) Creación de NADYRSA. Junio 1941

tuvieron el doble propósito de asegurar a los productores precios remunerativos y razonables y al mismo tiempo, que los precios se ajustaran en el mayor grado posible a los precios reales corrientes.

Es importante detenerse en NADYRSA, ya que por primera vez se pretende clara y abiertamente que el Estado intervenga en la regulación de los precios de los artículos de primera necesidad y surge el principio de precios de garantía, para que los productores obtuvieran remuneraciones que incentivarán la producción de artículos de primera necesidad.

El 14 de julio de 1949, el Ejecutivo Federal, dicta un acuerdo en el cual se establece que CEIMSA se encargue del abastecimiento y regulación de los precios de artículos de primera necesidad a partir de que se lleve a cabo la liquidación de NADYRSA.

Es importante precisar que desde su creación el 1o. de septiembre de 1937 de CEIMSA y de junio de 1941 fecha en que se creó NADYRSA, hasta el año de 1949, estos dos organismos funcionaron en forma paralela durante ocho años y por la conveniencia de fundir estas dos empresas públicas en una sola entidad, se ordenó la liquidación de NADYRSA y quedó a cargo de CEIMSA procurar el mejor abastecimiento y regulación de los precios del trigo y del maíz, así como de cualquiera otros artículos de primera necesidad que se consideraran necesarios.

La estructura y funciones de CEIMSA fueron objeto de enmiendas sucesivas a fin de ampliar sus actividades hasta intervenir con mayor amplitud, en la producción, distribución y consumo de artículos de primera necesidad.

Fué la CEIMSA el instrumento a través del cual el gobierno Federal adquirió la primera experiencia en gran escala, para regular mediante la -- presencia oficial, la adquisición, almacenamiento y distribución de -- grandes volúmenes de subsistencias con repercusión en el mercado y en -- el establecimiento de precios.

Como puede advertirse, CEIMSA en su segunda etapa amplía notablemente el campo de sus actividades, a la par de una mayor intervención del estado en la regulación de mercados y la distribución a mejores precios, que el comercio privado hace de productos básicos.

Corresponde a la CEIMSA hacer un análisis de la situación general de -- granos básicos como son maíz, frijol, trigo, sorgo, etc., y en subsistencias fundamentales de consumo necesario como leche, pan y huevo, pro-- cedió a fijar normas de calidad, formular programas institucionales de compra, distribución y venta, así como determinar precios de garantía e incorporar a la banca oficial agropecuaria y privada y al sistema oficial de almacenamiento para el cumplimiento de sus objetivos.

De 1949 a 1961, fué CEIMSA el mecanismo regulador más importante utilizado por el Gobierno Federal.

Cabe señalar que durante este período, en 1950, se expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, cuyas disposiciones de orden público e interés general, configuran una acción dinámica del estado y su participación positiva en las tareas de abatir el -- costo de la vida y redistribuir el ingreso.

(Por acuerdo Presidencial del 25 de marzo de 1961, se constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Sociedad Anónima,) (23), -- que se creó en sustitución de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). Tuvo como propósitos fundamentales, el mejorar

las condiciones de vida de los sectores de la población económicamente débiles mediante una política de precios bajos, calidades satisfactorias y abastecimientos oportunos; actuó como órgano regulador en la compra y venta de productos agrícolas nacionales así como en operaciones de comercio internacional.

CONASUPO, S.A. tuvo una diferencia fundamental con las entidades que le precedieron, ya que no solamente trató de regular los mercados de producción y de consumo, sino de llevar adelante fines de la reforma agraria.

En efecto, fue un mecanismo regulador tendiente a obtener una distribución equitativa que lograra beneficios tanto al sector campesino como a los consumidores de escasa capacidad económica, trazó, definió y aplicó la política de precios de garantía.

(El 10. de abril de 1965, se publicó en Diario Oficial el Decreto Presidencial del 23 de marzo anterior, que ordenó que CONASUPO fuera sustituida por un Organismo Descentralizado por servicio denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, (CONASUPO) (24), entre cuyos objetivos principales se encuentran:

---- (23) Acuerdo Presidencial de fecha 25 de marzo de 1961, en el --- que se ordena la constitución de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. México, D.F.

---- (24) Decreto Presidencial del 23 Marzo de 1965 publicado en el - Diario Oficial del 10. de abril del mismo año en el que se crea el organismo descentralizado por servicio, denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)

1.- Garantizar el abasto y regular el mercado de subsistencias so-  
cial y económicamente necesarias.

2.- Introducir las mejoras que considere convenientes al sistema  
de comercialización y productos de consumo popular, buscando principal-  
mente reforzar la economía de los productores y consumidores de escasos  
recursos.

3.- Propiciar el mejoramiento económico y social de los sectores  
de la población de más bajos ingresos.

Es así, como vemos que el Estado ha tratado de llevar a cabo la adecua-  
ción y mejoramiento de organismos, para que éstos intervengan con el --  
fin de regular el mercado de productos de consumo popular y así mejorar  
las condiciones de vida de los sectores de la población de escasos re-  
cursos.



B).- DECRETO DE CREACION DE CONASUPO.

Con fecha 10. de abril de 1965, aparece publicado en el Diario Oficial el Decreto por el cual se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el cual sustituye en sus funciones a la Sociedad Mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

Entre algunos de los considerandos, se señala principalmente:

I.- Que por ser de notorio interés público a partir del año de -- 1934 el Gobierno Federal ha venido interviniendo permanentemente en la regulación de los mercados nacionales, de aquellos productos agrícolas que por tradición, se han considerado como de primera necesidad para la alimentación popular, con los propósitos fundamentales de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios, remunerativos y razonables de primera mano; desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan en los medios campesinos con fines de especulación; promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezca la colocación de excedentes en los mercados internacionales; e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos, proporcionándoles alimentos a baja precio.

II.- Que el Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas y tomando en cuenta los estudios sobre la situación que guarda y las tendencias que se observan y prevén en producción, mercados y reservas nacionales de maíz, trigo, frijol, arroz y otros renglones del campo dedicados a la alimentación popular, ha decidido revisar los

principios y prácticas conforme a los cuales se ha venido ejecutando la regulación del comercio interior y exterior de esos productos agrícolas, y al mismo tiempo reestructurar la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., para dotarla de la personalidad, patrimonio y jerarquía necesarios para que cumpla con máxima eficacia las actividades y servicios que tiene delegados.

Como podemos apreciar, dentro de las ideas que se señalan en los considerandos del Decreto de creación de CONASUPO, se desprende que el estado por la importancia de regular el mercado de productos básicos, ha venido creando desde 1934, instrumentos para llevar a cabo esta regulación los cuales han evolucionado y ampliado sus funciones y atribuciones para atender cada vez a un mayor número de sectores de la población de escasos recursos.

A continuación señalaré lo que establecen algunos de los artículos de este decreto:

En el artículo 1o., se establece la creación de un Organismo Público -- Descentralizado por servicio que se denominará Compañía Nacional de Subsistencias Populares y que sustituirá en sus funciones a la Sociedad -- Mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

En el artículo 2o., se establece que CONASUPO tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios y su domicilio estará en la ciudad de México. Señala también que su patrimonio se integrará con:

- 1.- Bienes que aporte el Gobierno Federal.
- 2.- Las aportaciones que con el carácter de subsidio para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública, proporcione el mismo Gobierno.

3.- Con las transferencias y otras ministraciones presupuestales previstas en el presupuesto de la federación.

4.- En general los productos, aprovechamientos, aportaciones o donativos que por cualquier otro título adquieran.

De acuerdo a lo que establece el artículo 3o., de su Decreto de creación, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

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 distribución, la producción, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la Compañía.

II.- Hacer los estudios socioeconómicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneje, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades de acuerdo con las condiciones que prevalezcan.

III.- Planificar, organizar y ejecutar, esto último directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladoras del estado para el mantenimiento 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 guardan las regiones productoras y los mercados nacionales e internacionales.

IV.- Comprar, inclusive futuros o al tiempo, pignorar y retener por sí o a través de terceros, los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumos internos, realizando su distribución y venta por los canales comerciales, -- que sean adecuados.

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 otros artículos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

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

VII.- Promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares.

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

IX.- Coordinar sus actividades de acuerdo con lo que mas convenga al interés nacional, con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción y de consumo, banca oficial, cámaras comerciales e industriales y las demás personas e instituciones que juzgue conveniente.

Cabe señalar que de acuerdo con lo que establecen las fracciones VI, VII y VIII del Decreto, CONASUPO ha llevado a cabo la creación de empresas filiales, que realizan actividades de industrialización, distribución y comercialización como por ejemplo Leche Industrializada Conasupo, Maíz Industrializado Conasupo, Industrias Conasupo, Sistema de Distribuidoras Conasupo, Bodegas Rurales Conasupo entre otras, a las que me referiré en el capítulo siguiente.

El artículo 4o., señala que esta Compañía será administrada a través de un Consejo de Administración y un Director General.

El artículo 5o., establece que el Consejo de Administración será la autoridad superior y cómo estará integrado.

El artículo 6o., señala cómo sesionará el Consejo.

El artículo 8o., señala cuales son las facultades del Consejo de Administración.

El artículo 9o., establece que el Director General será designado por el C. Presidente de la República.

El artículo 10o., señala las facultades, obligaciones y responsabilidades del Director General.

El artículo 11o., establece que Conasupo, estará sujeta a los Tribunales Federales Judiciales, Laborales y Administrativos.

El artículo 12o., establece que Conasupo gozará de los privilegios y exenciones fiscales que señale el Código Fiscal de la Federación.

En los preceptos que establecen los artículos del (Decreto de creación de CONASUPO). Se señala que actividades son las que CONASUPO debe de llevar a cabo, la forma de hacerlo y las atribuciones y funciones de quienes se encargan de la administración de este organismo.

Considero importante hacer mención especial a las fracciones II y VIII del artículo 3o., en las cuales se dice que CONASUPO deberá promover, - organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares y para esto crear, organizar y dirigir instituciones filiales necesarias para el cumplimiento de sus funciones. (26)

De estas dos fracciones, se desprenden las funciones que lleva a cabo - CONASUPO y sus filiales como principal instrumento del Estado para regular el mercado de productos básicos.

C).- BASES JURIDICAS PARA LA CREACION DE CONASUPO.

Una de las bases más importantes para crear CONASUPO, es la que señala la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, que establece que el Ejecutivo Federal tendrá la facultad para crear Organismos consultivos y ejecutivos que podrán estar integrados por elementos oficiales y particulares, para que colaboren en el cumplimiento de dicha Ley y sus reglamentos, que como ya lo hemos señalado es el de combatir los monopolios, las combinaciones y prácticas de cualquier naturaleza, que permitan imponer precios ilimitados o arbitrarios a los - artículos o tarifas de servicios que presten.

El Decreto Presidencial que creó CONASUPO, fue reformado en relación a su organo de gobierno, organización interna y control, por la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

A continuación, señalaremos que el (artículo 45 de la Ley Orgánica de - la Administración Pública Federal, establece que será considerados organismos descentralizados, las entidades creadas por Ley o por Decreto -- del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con perso<sup>n</sup>alidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su estructura legal).

Cabe señalar que cuando se creó CONASUPO se encontraba vigente la Ley - para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en su artículo 2o., definía cuándo, por qué y para qué se debían de crear organismos a dife<sup>r</sup>encia de empresas.

Así tenemos, que dicha Ley señalaba que un organismo público debía tener por objeto o fin la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación -- científica y tecnológica, la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Con las reformas introducidas se elevó a mayor rango, la definición legal de organismo público, que señala que son entidades que estarán a -- cargo de áreas estratégicas.

A continuación enumeraré en orden jerárquico las disposiciones jurídicas, que son aplicables para la creación y operación de CONASUPO y sus filiales:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.
- 2.- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.
- 3.- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 6.- Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional
  
- 7.- Decreto de Creación de CONASUPO.

Concluiremos con decir, que "CONASUPO" es un Organismo Descentralizado del Gobierno Federal, para regular el mercado de productos básicos y que cuenta con una naturaleza jurídica real y válida, ya que su creación, - sus facultades y sus atribuciones, están contenidas en disposiciones jurídicas vigentes.



## CAPITULO CUARTO

**CONASUPO Y SUS FILIALES, PRINCIPAL INSTRUMENTO PARA REGULAR EL MERCADO DE PRODUCTOS BASICOS.**

- A).- OBJETO DE CONASUPO Y DE SUS FILIALES.
- B).- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE CONASUPO MATRIZ.
- C).- CREACION Y FUNCIONES DE LAS FILIALES DE CONASUPO.

A).- OBJETO DE CONASUPO Y DE SUS FILIALES.

Como he señalado CONASUPO es un Organismo Descentralizado que tiene como objeto primordial regular el mercado de subsistencias populares y para esto cuenta con atribuciones y realiza funciones conforme a lo dispuesto en diversos ordenamientos jurídicos vigentes.

Para entender la importancia que tiene que el Estado intervenga a través de CONASUPO en regular el mercado de productos básicos, es necesario hacer algunas de las siguientes consideraciones:

1.- Más de 40 millones de mexicanos están mal alimentados, de éstos, 20 millones sufren defectos desde leves hasta graves derivados de la mala nutrición.

2.- Durante los últimos años se ha perdido el poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos hasta llegar a niveles que no pueden ya sostenerse, las clases marginadas del país viven en condiciones muy deficientes, la clase baja y clase media han pasado a formar un bloque de consumidores que reclama que los precios de artículos y servicios sean de acuerdo a sus ingresos, ya que éstos no son suficientes para satisfacer sus necesidades habituales y en muchos casos ni las mínimas.

Con esto se ve la necesidad de que el estado intervenga en forma decidida para regular el mercado de productos básicos y evitar que puedan surgir problemas graves de tipo social.

Por esto es importante que CONASUPO y sus filiales se avoquen a atender productos específicos que lleguen a la mayoría de la población en forma adecuada y oportuna y no pretender competir con la iniciativa privada, la cual persigue fines distintos, en productos que no sean considerados como básicos, entiéndase con éstos aquéllos que el ser humano necesita

para su alimentación y vestido.

El estado dadas las múltiples funciones y la gran variedad de fines que persigue, ha estructurado entidades paraestatales a las cuales encomienda actividades específicas, consideradas estratégicas buscando siempre el beneficio de la comunidad, CONASUPO y sus filiales se encuentran comprendidas dentro de estas y forman parte de la Administración Pública - Paraestatal.

Cabe hacer mención que México ha adoptado el sistema de economía mixta en la administración pública, la necesidad de coordinación entre las empresas privadas y públicas salta a la vista si consideramos que la perspectiva y objetivos de ambas es muy distinta: Las primeras, aun cuando sienten que actúan dentro de un ambiente nacional e internacional que influye en su actividad particular, consideran que su influencia en las decisiones políticas, económicas y sociales es insignificante y que, sólo a través de grupos gremiales en los que muy pocas participan pueden tener algún impacto nacional. Consecuentemente su horizonte se circunscribe a la supervivencia y desarrollo de su empresa buscando que su organización les genere utilidades que permitan: pago de salarios y prestaciones sociales, pago de impuestos, pago de dividendos interés de financiamiento, amortización de préstamos, mantener y acrecentar su participación en el mercado y para esto su fin únicamente es el de lucrar a través de los productos que comercializa.

La empresa pública en cambio es la ejecutora de la estrategia político, económico y social del Gobierno cuyo ámbito es nacional y en muchos casos influencia de carácter internacional, su fin es el de el beneficio colectivo aun cuando se busca que exista un equilibrio de sus costos -- para evitar que no sean empresas subsidiadas.

La empresa pública es conveniente en muchos casos pero cuando se crean precipitadamente y sin justificación, en lugar de atender o prestar un servicio o función social se convierten, como es el caso de muchas de las empresas que existen actualmente y de otras que ya han sido vendidas EN UNA CARGA.

Son necesarias, cuando mediante su acción coadyuvan al bienestar general, siempre deben tratar de ser eficientes ya que los recursos que manejan son gubernamentales y por lo tanto son recursos del pueblo. El hecho de que muchas de estas empresas hayan tenido y tengan malos administradores, que con el pretexto de que desempeñan una función social hayan cubierto su ineficiencia y mala actuación, justifican el cambio de éstos por personas capaces y honestas, pero no la necesaria desaparición de las empresas públicas.

Sin duda alguna dentro de las funciones primordiales que deben de preocupar al Gobierno se encuentra la de la alimentación, y es de esta actividad de la que se encarga, CONASUPO como principal instrumento del estado.

CONASUPO Matriz, para lograr sus objetivos, lleva a cabo diversas actividades como son la compra de granos básicos, tanto de producción nacional, asegurándoles precios de garantía, como en los casos que se requiere de importación para cubrir déficit que se requieren en nuestras cosas.

Es responsable de realizar en forma equitativa la distribución de estos productos para evitar al máximo la especulación y procurar el normal funcionamiento de la oferta de estos alimentos en el país.

Para alcanzar sus objetivos CONASUPO ha creado empresas filiales para atender sus funciones de industrialización, comercialización y distribución de básicos. Asimismo, CONASUPO lleva a cabo funciones de coordinación con dependencias de la administración pública centralizada y la administración paraestatal para que conjuntamente, elaboren planes y realicen acciones para el beneficio de la comunidad, así por ejemplo 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, Confederación de Trabajadores de México, Congreso del Trabajo, Confederación Nacional Campesina, el INMECAFE, etc. para asegurar el abastecimiento de productos alimenticios prioritarios a precios accesibles y de esta forma regular el mercado.

En relación al objeto de CONASUPO de pagar precios justos a productores agrícolas, a través de los precios de garantía CONASUPO se coordina con los ejidos para que éstos construyan graneros de pueblo que son centros de recepción de productos agrícolas y con esto los ejidatarios tengan rápido y fácil acceso y perciban así los precios de garantía establecidos.

Para eliminar intermediarios en el campo y proteger así el ingreso agrícola CONASUPO se coordina con el Banco Nacional de Crédito Rural para realizar el programa de crédito al consumo familiar y con esto se eliminan intermediarios y mejora el ingreso del campesino.

Hay algunos casos como el del maíz, que es un producto que por su magnitud y popularidad ocupa el primer lugar en la alimentación nacional, que CONASUPO regula su distribución y comercialización y aun más el subsidio que este producto tiene, para esto compra del 10 al 30% de la

producción nacional, realiza las importaciones necesarias, abastece y regula el mercado tratando de mantener una reserva que le permita evitar especulaciones.

Si analizamos que el precio promedio por tonelada de la producción nacional, más el de las importaciones, gastos de transporte, manejo, almacenamiento, financiamiento, etc., dan un costo superior al precio de venta, esto quiere decir que existe una diferencia en el precio que se da en forma de subsidio como apoyo a las clases económicamente débiles que son las principales consumidoras.

Existen opiniones en el sentido de que por ninguna circunstancia debe venderse ningún producto a un precio menor del de su costo, otros piensan que es preferible que el Estado haga una transferencia de recursos (subsídios), para evitar las consecuencias de un aumento de precio en este tipo de productos.

En el caso que estamos analizando del maíz su precio está íntimamente vinculado con el poder adquisitivo del salario de las clases económicamente débiles, por lo que el aumento de su precio, además de los aumentos de precios de otros productos implica incrementos salariales. El resultado inflacionario y su impacto es fácilmente previsible por esto el Estado coloca en la balanza las alternativas y las consecuencias y toma la decisión de subsidiar este producto procurando el beneficio general, como un principio de justicia social. Hay quienes opinan que los particulares podrían encargarse de realizar estas funciones y que con esto se requeriría menos fondos públicos y la situación sería mejor.

En relación a esto, me permito opinar que si el sector privado actuase en el mercado sin la intervención de la empresa pública, las tentativas y posibilidades de que existiera una especulación comercial serían mayores y aparte de esto se tendrían que tomar en consideración algunos de

los siguientes puntos:

1) En el caso de requerir importar algunos productos para regular el mercado, al hacerlo en forma concentrada se logra mejores condiciones de compra, y la atomización de la demanda tendría como resultado alzas en los precios que perjudicarían el interés nacional.

2) Si los particulares fueran quienes importaran, cada uno de --- ellos trataría de tener inventarios de operación lo que traería como -- consecuencia especulación y obligaría a que el Estado tuviera que adquirir productos en mayor volumen a los actuales lo que acarrearía una mayor salida de divisas y costo superior para el Gobierno Federal.

3) Cabe señalar también que en el caso de nuestro país, que tiene problemas de transporte, capacidad de recepción en puertos, limitación en almacenamiento, etc. si se multiplicara el número de importadores de este tipo de productos de mucho volumen implicaría un mayor congestionamiento que repercutiría en aumento de los costos de operación y por lo tanto en el aumento de precio de los productos.

El caso del maíz se repite en otros muchos productos básicos y es por eso que el Estado ha considerado conveniente que a través de CONASUPO se regule el mercado de este tipo de productos.

También cabe comentar que dado el alto crecimiento demográfico del país la emigración del campo hacia la ciudad y los graves problemas de desempleo han contribuido a un crecimiento desordenado del comercio en México que nos lleva a que exista en grandes rubros dos tipos de operación:

A).- El de las grandes y medianas tiendas de autoservicio, organizadas normalmente en cadenas cuyos costos de operación son bajos, debido a los altos volúmenes de ventas que realizan y por utilizar eficientes sistemas de comercialización.

B).- El pequeño comercio que se encuentra desorganizado y cuyos costos y precios de venta son mas elevados por algunas de las siguientes razones:

- Ventas por empleado y por metro cuadrado muy reducidas.
- Inexperiencia administrativa para su manejo.
- Carencia de acceso a descuentos por volumen que ofrece el industrial a las grandes tiendas.
- Altas tasas de financiamiento en relación con el mercado.
- Mercancía adquirida a través de diversos intermediarios, etc.

La participación del pequeño comercio en el volumen de ventas en las áreas urbanas es aproximadamente del 76 % y se ubican en zonas en -- donde habitan clases de menores ingresos y en las que las grandes ca denas comerciales no tienen interés. Se presenta así la paradoja de que las clases económicamente débiles compran a precios más elevados. Si la situación en las áreas urbanas es difícil, toma mayor proporción en las zonas rurales, diversos estudios han demostrado que los precios en el campo de algunos de los productos de primera necesidad se llegan a duplicar en relación con las áreas urbanas cuando no --- existe una tienda CONASUPO que regule el mercado, así el campesino - se encuentra atrapado por una pinza en la cual uno de los brazos es el alto costo de su subsistencias básica y el otro su bajo ingreso - derivado de que los rendimientos que el campesino mexicano obtiene - por hectárea son muy reducidos. Con esta situación, el campesino más decidido emigra a las ciudades donde piensa que por lo menos su alimentación tendrá un costo más reducido creando así grandes problemas urbanos de falta de trabajo, vivienda, transporte, agua, luz, etc. El resultado es doblemente negativo si consideramos que en el campo quedan los menos aptos y con esto se reduce aun más la capacidad pro



ductiva del campo en nuestro país.

En relación a estos dos problemas en el área urbana y en el área rural CONASUPO ataca el problema del precio de los alimentos siguiendo las siguientes políticas:

1.- venta de sus productos por lo menos 10% abajo del precio - de las tiendas del sector privado.

2.- Opera en punto de equilibrio.

3.- Penetración en las áreas rurales.

Para hacer mas ágil y eficiente la distribución de alimentos, CONASUPO cuenta con una filial denominada Sistema de Distribuidoras CONASUPO, la cual a través de un programa de descentralización, enfoca hacia -- sus sucursales ubicadas en cada uno de los estados de la república - sus objetivos para cumplir mejor su propósito, cabe señalar que el - Sistema de Distribuidoras CONASUPO, se encontraba dividido en seis - regionales ubicadas en distintos puntos del país, las cuales controlaban un determinado número de sucursales, lo que en algunos casos - provocaba retraso para poder atender a los habitantes de algun estado en forma adecuada, por esto, durante la administración 1982-1988, se llevó a cabo un proceso de descentralización como lo señalamos anteriormente hacia sucursales, dotándolas de capacidad para atender directamente a los habitantes de la región o estado en donde se encuentran y propiciar así un mayor desarrollo regional para cumplir - con sus objetivos.

El Sistema de Distribuidoras CONASUPO tiene distintos tipos de tienda: de diferentes tipos y capacidad de comercialización que son Centros Comerciales, Consumers A y B, Tiendas Móviles, Tiendas Concesionadas, Tiendas Rurales.

Cabe hacer mención que este sistema de tiendas es el aparato de dis-

tribución, en lo que se refiere a número de tiendas, más grande del mundo lo que da una idea de la importancia que el estado mexicano da a la regulación de productos que lleva a cabo CONASUPO.

Considero importante antes de seguir con el desarrollo de este capítulo señalar algunos puntos que deben ser tomados en cuenta:

1) CONASUPO debe dejar señalado claramente en sus políticas que no es un competidor desleal de la iniciativa privada, sino que regula el mercado para el beneficio colectivo.

2) CONASUPO debe definir un número determinado de productos a los cuales avocarse, para regular el mercado y dirigirlo principalmente a los habitantes de más escasos recursos, y dejar que sea la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial quien regule los precios de otro tipo de productos.

3) En el afán de comercializar artículos tales como línea blanca, aparatos eléctricos, perfumería, ropa, ferretería, etc., pierde la atención de los productos que principalmente deben de ser regulados, porque sería utópico pensar que CONASUPO puede regular todo el mercado nacional.

A continuación veremos brevemente cuáles son otras de las filiales de CONASUPO y cuales son sus principales objetivos:

El objetivo principal del SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO es el de regular la comercialización y distribución eficiente de productos básicos, aumentando así el poder adquisitivo de los consumidores, -- principalmente de escasos recursos, para tal efecto instrumenta la organización, administración y operación de establecimientos comerciales para la venta de subsistencias populares.

IMPULSORA DEL PEQUEÑO COMERCIO, S.A. DE C.V. (IMPECSA).

Su objetivo es el de distribuir al mayoreo y medio mayoreo, productos de consumo final, principalmente básicos y de consumo popular enfocado al pequeño y mediano comercio, con el fin de mejorar las condiciones de abasto, distribución y venta de estos productos.

Promover el desarrollo y la modernización del pequeño y mediano comercio a fin de transformar su infraestructura física y sus sistemas de distribución y venta mediante asesoría, capacitación y apoyo para obtener financiamiento preferencial.

LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO, S.A. DE C.V. (LICONSA).

Su objeto es el de regular y modernizar el mercado de productos lácteos que se consideren de consumo necesario para la alimentación de los sectores de la población económicamente débiles.

Como empresa de participación estatal mayoritaria es un instrumento del Estado en materia de política económica y social para coadyuvar al logro de objetivos nacionales de desarrollo y justicia social dentro de un sistema de economía mixta a través de propiciar las condiciones para incrementar la producción primaria de leche e industrializar y abastecer con eficiencia y eficacia el mercado de productos lácteos.

MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V. (MICONSA).

Su objeto es el de 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 de escasos recursos.

INDUSTRIAS CONASUPO, S.A. DE C.V. (ICONSA).

Su objeto es incrementar la producción para servir a los fines sociales del sistema CONASUPO llevando a cabo la fabricación de aceites comestibles, manteca vegetal, harina de maíz y de trigo, pastas para sopa y derivados de la molienda de oleaginosas, maíz y trigo para regular el mercado de este tipo de productos y enfocar su distribución principalmente a sectores de la población más necesitados.

CENTROS CONASUPO DE CAPACITACION CAMPESINA. (CECONCA).

Su objeto es capacitar a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios con el fin de lograr de éstos una actuación más dinámica, consciente y organizada en los procesos de producción industrialización y comercialización de productos agropecuarios.

FIDEICOMISO COMISION PROMOTORA CONASUPO.

Su objeto es el de contribuir al fortalecimiento de la economía rural mediante el estímulo y orientación a los productores de escasos recursos procurando su incorporación a actividades productivas adecuadas. Asi mismo asesora a CONASUPO sobre la problemática para el mejoramiento rural y social e incrementa y desarrolla la industria rural para reforzar la producción coadyuvando a satisfacer la demanda de productos básicos.

ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO, S.A. (ANUSA).

En su calidad de organismo auxiliar de crédito y almacén general de depósito así como institución paraestatal tiene como objetivos: almacenar, guardar y conservar los bienes o mercancías que se le entreguen en custodia por los depositantes expidiéndoles a éstos certi

ficados de depósito susceptibles de pignoración dentro del mercado. Recibir en depósito mercancías, efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase por los que se hayan pagado los derechos correspondientes.

#### BODEGAS RURALES CONASUPO, S.A. DE C.V. (BORUCONSA).

Su objeto es: operar, administrar, acondicionar y mantener en buen estado de funcionamiento los almacenes y bodegas rurales destinados a guardar y conservar toda clase de productos agrícolas, industrializados o no, fertilizantes, insecticidas y parasiticidas, aperos de labranza y equipos agrícolas.

Organizar la operación de éstos aplicando sistemas adecuados para la recepción almacenamiento, conservación, distribución y venta de los productos que en ellos se maneja.

A continuación comentaremos la naturaleza jurídica de las empresas filiales de CONASUPO.

Como un punto muy importante veremos que estas empresas están constituidas como sociedades anónimas, esquema jurídico prestado del derecho privado, que ocasiona que para realizar sus funciones las filiales de CONASUPO tengan que caer en excepciones o en situaciones especiales respecto a las sociedades anónimas en general y esto motiva que la iniciativa privada, considere una vez mas que el Gobierno lleva a cabo por su fuerza, una competencia desleal.

Considero que ésta no es una apreciación correcta lo que sucede es que no se encuentra definido claramente el porqué empresas del Estado fueron creadas como Sociedades Anónimas y no como Organismos Descentralizados, en los que claramente se señala que son creados para el beneficio de la colectividad y no el de una mera especulación mer-

cantil como es el caso de las Sociedades Anónimas de la iniciativa privada.

Las filiales de CONASUPO son sociedades anónimas, de un solo socio: el Estado, lo que constituye otra excepción, la primera en la falta de lucro a la que nos referimos en el párrafo anterior.

Estas filiales constituidas como sociedades anónimas tienen serias privaciones como la de transmitir sus acciones que son inalienables e imprescriptibles, la inalienabilidad implica que no se podrán transferir, ceder o gravar y que tampoco pueden ser objeto de embargos o secuestros, como se ve esto en el fondo implica un régimen de dominio público.

Por lo expuesto considero es necesario realizar una transformación para modificar la situación ambigua en la que se encuentra desde el punto de vista jurídico las filiales de CONASUPO y dotarlas en forma clara de personalidad jurídica definida para que cumplan con el objetivo para el cual fueron creadas.

Independientemente de lo anterior las filiales de CONASUPO, han resultado un instrumento eficaz durante los últimos años para que el Estado regule el mercado de productos básicos y con esto se proteja a las clases económicamente débiles. Han incrementado su productividad, precisado sus objetivos y mejorado sus servicios.

Pero como ya lo señalamos ha sucedido que se ha pretendido regular un mercado muy amplio de productos, lo que ocasiona se pierda el objetivo principal, que debe de ser el de regular un determinado número de artículos considerados como básicos y enfocar la atención hacia los sectores de la población de más escasos recursos siendo estos los grupos marginados y el sector campesino.

B).- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE CONASUPO.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares es la empresa más grande del mundo en su género.

Participa en toda la vida económica del país, abarca, como lo hemos señalado, los ámbitos agropecuarios, industrial y comercial con un sentido de servicio social.

Para realizar sus bastas y múltiples acciones CONASUPO cuenta con una estructura administrativa que mas adelante describiremos.

El abasto de productos básicos y la regulación del mercado son tareas cuya realización sólo es factible si se ejecutan con un criterio global, con una acción dinámica que abarca, además del territorio nacional, a mercados internacionales, de ahí la magnitud de la empresa.

El crecimiento que ha tenido el país, se ha reflejado en el desarrollo de la institución, por esto la empresa ha tenido que ampliarse creando empresas filiales que intervienen tanto en el campo, como en la industria y el comercio, impulsando esas áreas y participando directamente en la actividad productora a fin de regular el mercado. Para desarrollar sus funciones, CONASUPO cuenta con la siguiente estructura administrativa:

Consejo de Administración: es la máxima autoridad de CONASUPO y está integrado por los Secretarios de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Comercio y Fomento Industrial a quienes corresponde la Presidencia de este Consejo.

A ellos se suma el Director General de la institución y el Secretario del Gabinete Agropecuario.

Entre otras, el Consejo cuenta con las siguientes facultades:

Definir, establecer y evaluar la política general de operación y --- desarrollo que seguirá la empresa; estudiar, analizar y, si es nece sario, autorizar los planes, proyectos y programas de trabajo presen tados por el Director General; y, especialmente, apoyar y estimular el cumplimiento, por parte de la Compañía, de los objetivos para los cuales fue creada.

Dirección General; tiene como objetivo lograr la operación óptima - de la compañía en beneficio de la prestación de los servicios socia- les que tiene asignados y de su eficiencia y eficacia operativa-admi nistrativa a efecto de garantizar a la población, especialmente a la de escasos recursos económicos, el acceso a mínimos de bienestar --- principalmente en materia alimentaria.

Entre las principales atribuciones del titular de la Dirección Gene- ral se encuentran:

- Dirigir la marcha ordinaria de la Compañía, representándola legalmente en su relación interna y externa con todas las facultades, que conforme a la legislación correspondan a un mandatario general - para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de do minio, sin mas limitaciones de las que resulten del régimen especial a que están sujetos los organismos descentralizados del Gobierno Fe- deral y ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo de Adminis- tración sobre la dirección general de las actividades y negocios ins titucionales.

- Formular y presentar al Consejo de Administración los pro- gramas de operaciones y de inversión y los presupuestos correspon - dientes.



- Formular y presentar al Consejo de Administración los estados financieros bimestrales, balances ordinarios y extraordinarios y los informes generales y especiales que permitan conocer de modo permanente la situación financiera, operativa y administrativa de la -- Compañía.

- Elaborar y establecer los reglamentos de funciones y atribuciones de sus diversas dependencias, los instructivos de labores, -- los controles internos y externos y en general todas las disposiciones relacionados con la administración de la Compañía.

- Nombrar el personal de funcionarios, oficiales y empleados - de la Compañía, señalándoles sus atribuciones, obligaciones y retribuciones, con arreglo a los reglamentos, instructivos y presupuestos en vigor.

- Elaborar los estudios necesarios y proponer al Consejo de -- Administración, la creación de instituciones filiales y de establecimientos industriales y comerciales necesarios para el cumplimiento - de las funciones y servicios que le son delegados.

- Presidir los Consejos de Administración de las instituciones filiales de la Compañía.

- Las demás que le fijen la legislación y reglamentos sobre organismos públicos descentralizados, el Decreto de creación de CONASUPO y los acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración.

Para cumplir con sus funciones, el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO, tiene actualmente la - siguiente estructura administrativa.

De la Dirección General depende directamente la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), la Contraloría General, la --- Coordinación de Comunicación Social, y la Coordinación de Relaciones

de Personal y Administración. Existen además seis Direcciones que se encargan de atender los asuntos que le corresponden de acuerdo a cada una de sus áreas, y son las siguientes:

La Dirección de Comercialización Agropecuaria, que es la que se encarga de llevar a cabo las compras de productos del campo, a través de programas de compra que sean un instrumento eficaz para estimular la producción agrícola y cuya presencia en el campo asegura la vigencia de los precios de garantía y ofrece al agricultor una opción permanente, segura y confiable de vender su cosecha a un precio preestablecido, evitando así los fenómenos de acaparamiento, especulación y ocultamiento de productos básicos que perjudica por igual al pequeño productor agrícola y al consumidor de escasos recursos.

La Dirección de Operaciones tiene como objetivo lograr la máxima eficiencia y eficacia en las tareas de recepción, almacenamiento, conservación, distribución y transportación de los productos que maneja CONASUPO, garantizando la oportuna distribución y disponibilidad de dichos productos en los centros de consumo.

La Dirección de Empresas Industriales y Comerciales, se encarga de coordinar y de conocer los programas que llevan a cabo las empresas filiales de CONASUPO, en los ramos de industrialización, comercialización y distribución. Es importante señalar que si CONASUPO y sus filiales no actuaran como lo hacen manteniendo una presencia importante regulando y abasteciendo los mercados de bienes de consumo generalizado, las prácticas de "coyctaje", ocultamiento, manipulación y en general las imperfecciones que existen en los mercados, revertirían sus efectos negativos hacia la población consumidora, cuyo bienestar constituye el objetivo principal de las tareas propuestas por el Gobierno Federal.

Asimismo su objetivo es el de coadyuvar al logro de la operación óptima de las empresas que componen el sistema CONASUPO, tanto a nivel particular como en su conjunto, propiciando la integración y congruencia en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes, -- programas y proyectos de operación, de administración y de inversiones que se desarrollen en el marco de atribuciones de CONASUPO. La presencia de CONASUPO en la regulación del sistema de abasto y -- consumo, procura generar un ingreso agrícola suficiente, proteger -- el poder adquisitivo de amplias capas de la población, particularmente a las de menores ingresos y mantener puntos de abasto geográfica y logísticamente ubicados en relación a los grandes centros de consumo, de manera que se impida la especulación o el monopolio de bienes de productos básicos.

La Dirección de Finanzas se encarga del aspecto económico de la Compañía procurando aprovechar al máximo los recursos que le son asignados y realizar la distribución de éstos para atender los programas que cada una de las distintas áreas tengan asignadas.

La Dirección de Planeación tiene como objetivo coadyuvar con la Dirección General en la definición de estrategias, políticas y objetivos programáticos del sistema CONASUPO así como el desarrollo de -- las funciones y actividades inherentes a la planeación y a la programación de sus diversas áreas y realizar estudios especiales de -- evaluación tecnológica que orienten y apoyen el desempeño de las -- distintas áreas de la institución.

Se encarga también, de analizar permanentemente los programas de la Compañía, con el fin de adecuarlos a la realidad que México vive y procurar que se cumpla de la manera más amplia posible la función de CONASUPO.

La Dirección de Delegaciones, tiene su objetivo el de representar - institucionalmente a la compañía en las respectivas entidades federativas, a efecto de garantizar la máxima eficiencia y eficacia en la coordinación, congruencia y supervisión, de los órganos del sistema CONASUPO que operan en el país en beneficio del cumplimiento - de las atribuciones de CONASUPO y principalmente de los sectores de la población más necesitados.

De esta Dirección depende el Delegado de CONASUPO de cada estado el cual se encarga de coordinarse con las autoridades estatales para - establecer programas a seguir en cada una de las entidades en relación a la distribución, comercialización e industrialización de pro ductos básicos.

De las Direcciones que hemos señalado cada una de ellas cuenta para el cumplimiento de sus funciones con distintas Gerencias, Subgerencias, Coordinaciones, Departamentos, Oficinas, etc., que para efectos de este trabajo no considero necesario señalar las funciones que realizan cada una de estas áreas, ya que lo que se está analizando es en general la facultad y la forma en que el estado interviene -- para regular el mercado de los productos básicos y el hacer un análisis detallado de la estructura y funciones de CONASUPO, lo cual - es muy interesante, sería objeto de otro tipo de trabajo y desde un punto de vista administrativo.

C).- CREACION Y FUNCIONES DE LAS FILIALES DE CONASUPO.

Como lo señalamos al desarrollar el primer inciso de este capítulo, CONASUPO llevo a cabo la creación de filiales para cumplir sus funciones de distribución, comercialización e industrialización de productos básicos.

De las empresas filiales de CONASUPO, por su importancia analizaremos en forma especial a la que se dedica a la distribución y comercialización de alimentos que es el Sistema DICCONSA.

En octubre de 1972, se constituye DICCONSA con domicilio social en el Distrito Federal y con facultades para poder establecer agencias o sucursales en la república, su objeto era el de participar en la regulación y modernización del mercado de los bienes que se consideran de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débiles, protegiendo el ingreso de los productores de bajos ingresos y aumentando el poder real de compra de los consumidores para lo cual se debe instrumentar la organización, administración y operación de sistemas y establecimientos destinados a la comercialización y distribución de subsistencias, es decir, al establecimiento de almacenes y tiendas.

A partir de 1973 se integra el llamado Sistema de Distribuidoras -- Conasupo, al constituirse seis Empresas Regionales que abarcaban la República Mexicana en la siguiente forma:

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

Atendía los Estados de Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Coahuila, Chihuahua y San Luis Potosí.

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

Atendía los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Norte y Sur.

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

Atendía los Estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Zacatecas y Querétaro.

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

Atendía los Estados de Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

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

Atendía los Estados de Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quinta  
na Roo y

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

Atendía los Estados de México, Hidalgo y el Distrito Federal.

La creación de estas entidades regionales significó en su momento una descentralización del mismo carácter, o sea regional, e indudablemente registró un avance ya que la regulación y distribución de subsistencias populares no dependía de una sola empresa en todo el país.

Durante el sexenio 1982-1988, el Sistema de Distribuidoras Conasupo continuó llevando a cabo un proceso de descentralización para lo cual se creó un empresa controladora y prestadora de servicios que es la que ejerce un control directo o indirecto en la administración de otras empresas, puesto que representaba un número mayor al

50% del capital social compuesto por acciones. Cabe señalar que la denominación empresa controladora o "holding" proviene del derecho anglosajon que considera que una empresa es holding o controladora, cuando una sociedad ejerce control sobre empresas subsidiarias, mediante una participación de mas del 50% del capital accionario o -- disponiendo así de la elección del Consejo de Administración.

Se hace referencia al derecho extranjero, porque en la legislación mexicana no se encuentra regulada específicamente el holding o empresa controladora y se acude para ello a la Ley General de Sociedades Mercantiles para constituir una empresa cuyo objeto sea promover, constituir, administrar y explotar a otras empresas, sociedades mercantiles, autónomas e independientes pero respecto de las cuales la holding o controladora ha suscrito mas del 50% de las acciones que integran el capital social.

El nacimiento de una empresa controladora mediante la suscripción del capital de otras compañías es una institución jurídica novedosa en nuestro país, más si se trata de empresas públicas y el hecho de que la controladora suscribe el capital de otras sociedades no implica que éstas últimas, que son llamadas subsidiarias, no cuenten con personalidad jurídica independiente así como con su propia organización y administración pero deberán estar apegadas a las políticas dictadas por la controladora.

El 30 de octubre de 1985, por Acuerdo del C. Presidente de la República, se autorizó a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus entidades filiales para que participaran en la integración del capital social de una nueva empresa que se denominaría --- DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO, S.A. DE C.V. (DICONSA). Una vez constituida esta empresa, en la primera junta del Con

sejo de Administración, que tuvo lugar el 16 de julio de 1986, se -- propuso la conversión de las seis empresas regionales que existían, en empresas regionales de menor escala y en empresas estatales.

Es así como a finales de 1986, el Sistema de Tiendas CONASUPO quedó integrado en la siguiente forma:

DICCONSA como empresa holding o controladora y diecinueve empresas con personalidad jurídica y patrimonio propios como subsidiarias de DICCONSA, que son las siguientes:

DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL ESTADO DE MEXICO, S.A. DE C.V.

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

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

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

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

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

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

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

Estas subsidiarias que se acaban de enumerar, son de carácter estatal y operan en la entidad federativa a la que se refiere su denominación.

También a fines de 1986, se constituyeron las Regionales:

DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL BAJIO, S.A. DE C.V.

Que abarca los Estados de Querétaro y Guanajuato.

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

Que comprende los Estados de Chihuahua y Durango.

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

Que opera en los Estados de Yucatán y Quintana Roo.



Estas tres empresas son las que se crearon como regionales de menor escala.

Además, subsistieron como Regionales aunque con un campo de operación más reducido:

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

Opera sólo en el Distrito Federal.

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

Que opera en los Estados de Jalisco, Colima, Aguascalientes, - Nayarit y Zacatecas.

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

Que mantuvo el territorio de operaciones constituido por los - Estados de Nuevo León, Coahuila y San Luis Potosí.

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

Que desempeña su objeto social en los dos Estados de Baja California.

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

Que desarrolla sus actividades en los Estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala.

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

Que atiende los Estados de Tabasco y Chiapas.

Finalmente con fecha 30 de junio de 1988, se constituyó la empresa DISTRIBUIDORA CONASUPO DE GUERRERO, S.A. DE C.V.

Especial mención merece la última de las subsidiarias estatales porque en ella junto con DICCONSA que es tenedora de la mayoría de las acciones del capital social, figuran también como socios el Gobierno del Estado de Guerrero y la Asociación Nacional de Empresas Sindicales del al CTM.

Las empresas que hemos señalado como subsidiarias y que suman diecinueve son administradas por un Consejo de Administración y al frente de ellas se nombra a un Gerente General para que lleve a cabo el desarrollo de sus operaciones.

Analizamos especialmente lo referente al Sistema de Tiendas CONASUPO por considerar que es la empresa filial de mayor importancia y trascendencia para cumplir con el fin de regular el mercado de productos básicos.

Por lo expuesto anteriormente podemos establecer el criterio de que el Estado Mexicano respeta la propiedad privada pero busca resguardar principalmente el interés público, el beneficio general, el bien común y la justicia social. En consonancia con lo anterior y tratándose de la formación de las filiales dado que coadyuvan con CONASUPO para regular el mercado de las subsistencias populares, lo que es considerado de interés público, no pueden más que considerarse a las filiales como parte de los instrumentos para la actividad del estado que busca el interés público, el bien común y la justicia social.

Existen tesis en el sentido de que CONASUPO y sus filiales realizan una competencia desleal respecto de la iniciativa privada como ya se dijo, a continuación analizaremos brevemente cuál es la situación y posición de la iniciativa privada en relación con CONASUPO y sus filiales.

En primer lugar diremos que los fines que persiguen la iniciativa privada como ya lo hemos señalado son muy distintos a los que persigue el Estado a través de sus organismos, la iniciativa privada cuenta para su existencia y desempeño con disposiciones jurídicas que le permitan llevar a cabo sus funciones tales como las contenidas

en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las garantías individuales, como por ejemplo la protección a la propiedad privada, la libertad de comercio e industria, la libertad de contratación, etc.

Algunos de los sectores que conforman la iniciativa privada, sostienen la filosofía de un liberal individualismo en la cual se oponen a toda intervención del estado que no sea la estrictamente necesaria para mantener el orden o ejercer sus atribuciones de estado - gendarme o policía. Esta tesis surgió en el Siglo XIX ya ha evolucionado desde aquel tiempo a nuestros días y aquel estado gendarme paulatinamente se transformó en un estado interventor limitando la propiedad privada cuando lo exigen los intereses sociales, la utilidad pública y las necesidades colectivas.

Es conveniente señalar que la intervención oficial en el mercado de productos incluyendo los básicos es todavía muy incipiente lo que permite a la iniciativa privada realizar sus actividades sin ningún problema salvo el hecho de que el estado impone medidas generales que regulan su funcionamiento.

De aquí se puede decir que CONASUPO y sus filiales no practican una competencia desleal y que la iniciativa privada cuenta con los instrumentos, con las libertades para realizar su actividad.

CONASUPO y sus filiales está dirigida principalmente a los sectores económicamente débiles, entendiéndose por éstos, obreros y campesinos, pero como lo hemos señalado dadas las condiciones económicas que durante los últimos años ha vivido el país cada vez son más los mexicanos que por escasa capacidad económica requieren y reclaman del estado una intervención decidida y bien estructurada en el campo de los productos básicos que son los de consumo indispensable para su

ESTA TESIS  
SALIR DE LA NO DEBE  
BIBLIOTECA

alimentación, salud y bienestar físico.

Considero que si este mecanismo mediante el cual el estado interviene para regular el mercado de productos básicos no se estructura en breve en una forma adecuada podrían existir graves problemas de tipo social, porque como sabemos los humanos podemos prescindir de algunos artículos pero no de aquéllos indispensables para vivir.

Por esto considero que CONASUPO y sus filiales deben retomar los -- objetivos para los cuales fueron creados y avocarse a cumplir sus -- fines específicos.

Se ha hablado en diversos lugares de que CONASUPO lleve a cabo una transformación y se fusione con la Secretaría de Comercio o se lleve a cabo la creación de una Secretaría de Abasto o de Alimentos -- que coordinaría todas estas actividades, desde mi punto de vista si esta transformación se realizara sería en beneficio del desarrollo de la intervención del estado para regular el mercado de productos -- básicos porque se dejaría de estar pensando en una competencia desleal de empresas del estado con empresas privadas y se entendería -- claramente que es una función estatal que se realiza en beneficio -- general y por razones de justicia y de derecho social.

Es necesario no perder de vista que esta actividad del estado debe ser ágil y expedita por el tipo de función que realiza y sería muy peligroso caer en un burocratismo excesivo o crear en esa Secretaría a la que hacemos referencia un elefante blanco de la que nadie podría beneficiarse. Es por esto que el análisis que se hiciera para -- llevar a cabo una idea en este sentido tendría que ser muy bien estructurada y definida.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES

- I EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO SOCIAL
- II EL DERECHO SOCIAL, RAMA INDEPENDIENTE DEL DERECHO
- III LA SEGURIDAD SOCIAL
- IV FUNDAMENTACION JURIDICA
- V PRECEDENTES DE CONASUPO
- VI CREACION DE CONASUPO
- VII OBJETO DE CONASUPO
- VIII FILIALES DE CONASUPO
- IX TRANSFORMACION DE CONASUPO

## I EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO SOCIAL.

La historia muestra que el hombre ha llevado a cabo una lucha constante, para tratar de alcanzar su felicidad, para lo cual realiza actos que le permitan lograr un equilibrio emocional y una seguridad personal, que -- busca encontrar primero en la familia y después en el grupo o sociedad - al que pertenece, por lo que el interes del individuo, debe de ser también el de la familia o el del grupo o sociedad y tratar de alcanzar cada vez más, una mayor seguridad social para sus integrantes.

La denominación de Justicia Social, que informa al Derecho Social, surge en el siglo XIX con la Revolución Industrial, como consecuencia de las - nuevas relaciones jurídicas que surgieron de los individuos formando grupos para la defensa de sus intereses.

El fin valorativo de este nuevo derecho, es el de proteger a las clases económicamente débiles y lograr así una Justicia Social.

## II EL DERECHO SOCIAL, RAMA INDEPENDIENTE DEL DERECHO..

El Derecho Social debe considerarse como una rama independiente del Derecho, ya que esta imbuido de la justicia social que sigue el criterio proporcional, por que una vez establecido un mínimo de seguridad social, toda persona debe tener derecho a él, estimulando en esta forma el desarrollo de los mas débiles.

La Justicia Social que informa al derecho social nace como una preocupación de justicia por el individuo económicamente débil, que navega a la deriva, en las fuerzas económicas y sociológicas de la sociedad de nuestro tiempo. Es por esto que la sociedad considera injusto el no proporcionar al débil, la ayuda que en muchos de los casos no sólo es conveni-

ente sino necesaria para mejorar.

Por otra parte, la mejoría de los débiles redundará en beneficio de la comunidad entera pues al aumentar el poder de consumo de esas clases débiles, traerá como consecuencia beneficios generales, tales como un mejor mercado para los productos nacionales y una mayor estabilidad social.

El criterio de la justicia social no puede ser por tanto más que proporcional. Es un criterio de interés por cada individuo, pero no en cuanto sea o no trabajador, sino en cuanto que ofrece mayores o menores posibilidades de desarrollo personal en beneficio de la comunidad. Por eso afirmo que el criterio de Justicia del Derecho Social, es diferente al que rige las demás ramas del derecho. El Derecho Social pertenece a una rama independiente.

### III LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social es el fin que persigue el Derecho Social, entendiéndose por Seguridad Social aquella que cada individuo encontrará en la comunidad, que le proporcionará los medios necesarios para su desarrollo humano, tales como educación, alimentación, estímulos a sus esfuerzos, protección, trabajo, y otros.

La Seguridad Social tiene como fin proteger al débil y a la familia de este, contra la enfermedad, la muerte y la miseria, asegurándoles contra estos perjuicios, con atención médica, jubilaciones, pago de pensiones, habitación y otros.

En este capítulo trato la evolución y desarrollo del derecho social y la justicia social, ya que considero que las facultades que tiene actualmente el estado para intervenir en la regulación del mercado de productos básicos, tienen su origen en un principio de justicia social y de derecho social.

Tiene el estado actualmente para intervenir en la regulación del mercado de productos básicos, tiene su origen en un principio de Justicia Social y de Derecho Social.

#### IV FUNDAMENTACION JURIDICA

A partir de la promulgación de la constitución de 1917, principalmente se han señalado a los artículos 27 y 123 constitucionales como aquellos que contiene las principales garantías sociales. En el artículo 27 los constituyentes de 1917 establecieron un nuevo concepto de la propiedad, atendiendo ante todo a las necesidades humanas y buscando el beneficio social por encima de los intereses particulares, asentaron así un nuevo concepto de propiedad; la propiedad en función social.

El artículo 123 señala los derechos que deben de gozar los trabajadores para llevar así una vida digna.

Estos dos artículos han sido objeto de estudios exhaustivos, en ellos se sientan las bases, por un lado, de la Reforma Agraria y en el otro la Reglamentación materia laboral que existe actualmente.

Pero sin embargo, independientemente de reconocer que las principales garantías sociales están contenidas en los artículos en los que hemos hecho mención, es necesario tomar en consideración como una mas de las --- principales garantías sociales la contenida en el artículo 28 constitucional, en el que mi punto de vista se establece la facultad de el Estado para intervenir y regular el desarrollo económico del país, atendiendo siempre hacia el interés general, lo cual persigue establecer un principio de justicia social.

Es así como sostengo que al igual que los artículos 27 y 123 que se ponderan y exaltan continuamente como garantías sociales el artículo 28 --



constitucional que proviene de la Carta Magna de 1917, es un precepto eminentemente revolucionario y de igual contenido social.

La Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios señala en forma general la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público en general, siguiendo así el concepto más genérico que pueda encontrarse en el artículo 28 de la constitución que es el de que predomine la protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares, cabe señalar que esta ley ha tenido reformas para reforzar la rectoría del Estado en materia económica, enfocándose a proteger a los económicamente débiles para tratar de lograr así un equilibrio social.

Las disposiciones jurídicas contenidas en las distintas leyes que regulan la facultad del Estado para intervenir en la vida económica del país como son la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, la Ley Federal de Entidades Paraestatales establecen en general principios en favor del interés general sobre intereses particulares, lo que corresponde a lo que hemos señalado con el concepto de protección contenido en el artículo 28 constitucional.

#### V PRECEDENTES DE CONASUPO

En México el estado ha intervenido desde 1937 a la fecha, en la regulación del mercado de productos, que se han considerado importantes para el bienestar general, principalmente dirigiendo estas acciones hacia la atención de las clases económicamente débiles.

La evolución de los mecanismos que se han utilizado, muestran que la intervención de el estado para regular el mercado de productos básicos, es

cada vez mas amplia y decidida, en virtud de que cada vez es mayor el número de habitantes que reclama que existan productos a precios de acuerdo con sus ingresos.

Las principales figuras que han existido hasta la creación de CONASUPO - son:

- 1.- Comité Regulador del Mercado del Trigo, creado en Junio de 1937.
- 2.- Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, constituido en Julio de 1938.
- 3.- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA) que en su primera etapa inicio operaciones el 10 de Septiembre de 1937.
- 4.- En el mes de Junio de 1941, se creó la Sociedad Mercantil del Estado denominada Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. - (NADYRSA)
- 5.- En Julio de 1949, el Ejecutivo Federal, dicta un acuerdo, en el que se establece que (CEIMSA) se encargue del abastecimiento y regulación de los artículos de primera necesidad a partir de que se lleve a cabo la liquidación de (NADYRSA)
- 6.- De 1949 a 1961 CEIMSA fue el mecanismo regulador mas importante utilizado por el Gobierno Federal.  
Por acuerdo presidencial del 25 de Marzo de 1961, en sustitución de CEIMSA, se constituye la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A. (CONASUPOSA).
- 7.- El 10 de Abril de 1965 se publicó en el Diario Oficial, el Decreto Presidencial del 23 de Marzo anterior, que señaló que CONASUPOSA fuera sustituida por un organismo descentralizado por servicio, denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)

## VI CREACION DE CONASUPO

Como resultado del desarrollo de los mecanismos del Estado, para tratar de regular el mercado de productos básicos, se creó CONASUPO el 1o de Abril de 1965 como Organismo Descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México. Es un Organismo enfocado principalmente a la atención de los sectores de la población de mas escasos recursos.

Dentro de algunas de las funciones mas importantes de CONASUPO se encuentran las de promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados, para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares y para lograr esto crear, organizar y dirigir instituciones filiales necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

CONASUPO es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, creado para regular el mercado de productos básicos y cuenta con una naturaleza jurídica, real y valida, ya que su creación, sus facultades y atribuciones, le fueron otorgadas en virtud de disposiciones jurídicas vigentes.

## VII OBJETO DE CONASUPO

El estado debe intervenir en forma decidida para regular el mercado de productos básicos y evitar con esto que puedan surgir problemas graves de tipo social.

Por lo que es importante que CONASUPO y sus filiales se aboquen a atender productos específicos que lleguen en forma adecuada y oportuna a la población de mas escasos recursos y no pretender competir con la iniciativa privada que persigue fines distintos.

CONASUPO es parte de las empresas públicas que coadyuvan al bienestar ge

neral, por lo que se deben de tratar de que sea eficiente y que obtenga sus recursos. El hecho de que en esta empresa como en muchas otras que existan malos administradores que con el pretexto de que desempeñan una función social cubren su ineficiencia y mala actuación, justifica el cambio de éstos por personas capaces y honestas pero no la desaparición de empresas públicas.

CONASUPO debe de dejar establecido claramente en sus políticas que no es un competidor desleal de la iniciativa privada, sino que regula el mercado procurando el beneficio colectivo.

También considero necesario el hacer una exhaustiva depuración de los productos que se pretende regular para que CONASUPO y sus filiales se aboquen específicamente a éstos.

#### VIII FILIALES DE CONASUPO

La naturaleza jurídica de las empresas filiales de CONASUPO es un punto importante ya que éstos, están constituidos como Sociedades Anónimas, es quema jurídico prestado del Derecho Privado.

Lo que ocasiona que para realizar sus funciones éstas empresas tienen que caer en excepciones o situaciones especiales respecto a las Sociedades Anónimas en general y esto motiva que la iniciativa privada, considere una vez mas que el Gobierno lleve a cabo por su fuerza una competencia desleal. Por lo que considero que debieran constituirse estas empresas como organismos descentralizados en los que se señale que fueron creados en beneficio de la colectividad y no para una especulación mercantil como en el caso de las Sociedades Anónimas de la iniciativa privada. Independientemente de lo anterior CONASUPO y sus filiales han resultado durante los últimos años un instrumento eficaz que ha permitido regular

el mercado de productos básicos, se ha incrementado su productividad pre cisando sus objetivos y mejorando sus servicios.

CONASUPO y sus filiales de acuerdo a los procesos de modernización han - llevado a cabo la descentralización de sus funciones hacia los Estados - con lo cual se persigue que exista un desarrollo integral y sobre todo - una mejor atención para las clases económicamente débiles como lo son -- campesinos.

Es necesario nuevamente que las condiciones económicas que durante los - últimos años ha vivido el país han llevado a que cada vez son mas los me xicanos que por su escasa capacidad económica, requieren y reclaman del estado una intervención decidida y bien estructurada en el campo de pro ductos básicos.

Considero que si este mecanismo no se estructura en breve en una forma - adecuada podrían surgir graves problemas de tipo social, porque como sa- bemos los humanos podemos prescindir de algunos artículos pero no de --- aquellos indispensables para vivir.

#### IX TRANSFORMACION DE CONASUPO

Se ha comentado en diversos foros que es necesario que CONASUPO lleve a cabo una transformación y que bien se fusione a la Secretaría de Comercio o que se creara una nueva Secretaría de abasto de alimentos que coordinara todas las actividades que realiza actualmente esta empresa, en mi opi nión ésta transformación sería en beneficio del desarrollo de la inter vención del estado para regular el mercado de productos básicos, y se en tendería claramente que es una función estatal que se realiza en benefi cio general y por razones de justicia y de derecho social.

Es necesario no perder de vista que ésta actividad requiere de ser ágil

y expedita y que sería peligroso caer en un burocratismo excesivo por lo que el análisis que se hiciera para llevar a cabo una idea en este sentido tendría que ser bien estructurado y definido.

**BIBLIOGRAFIA**

- DE LA CUEVA, MARIO "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO"  
EDIT. PORRUA MEXICO, D.F.
- GURVITCH, MIRKINO "MODERNAS TENDENCIAS DEL DERECHO  
CONSTITUCIONAL"  
EDIT. AGUILAR MADRID. ESPAÑA
- LOPEZ ROSADO, FELIPE "EL REGIMEN CONSTITUCIONAL MEXI  
CANO"  
EDIT. PORRUA MEXICO, D.F.
- MENDIETA Y NUREZ, LUCIO "EL DERECHO SOCIAL"  
EDIT. PORRUA MEXICO, D.F.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO "CURSO DE DERECHO SOCIAL"  
VERSION TAQUIGRAFICA DE FELIX OLI  
VERA. MEXICO, D.F.
- VILLORO TORANZO, MIGUEL "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO"  
EDIT. PORRUA MEXICO, D.F.  
"LA JUSTICIA COMO CRITERIO DE DISTIN  
CION DE LAS RAMAS DEL DERECHO"  
"LECTURAS JURIDICAS"  
EDIT. ESCUELA DE DERECHO UNIVERSI-  
DAD DE CHIHUAHUA
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. MEXICO, D.F. 5 -  
FEBRERO 1917.
- MEXICO ATRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, MEXICO, D.F. 1967.
- LEY ORGANICA DEL ARTICULO "I" CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS, ME  
XICO, D.F. 29 AGOSTO 1934, D.O. 31 AGOSTO 1934.
- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA, MEXI-  
CO, D.F. 30 DICIEMBRE 1950.



LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, MEXICO, D.F. 29 DICIEMBRE 1976

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, MEXICO, D.F. 14 MAYO 1986.