



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"
CARRERA DE DERECHO**

**ANALISIS JURIDICO DEL CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE COMPRAVENTA
INTERNACIONAL DE ALIMENTOS**

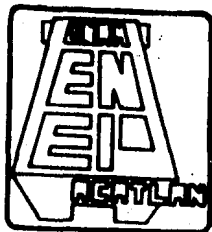


TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
JOSE PEDRO LOPEZ ELIAS**

SANTA CRUZ ACATLAN, MEX., MARZO DE 1985





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	6
CAPITULO I	
EL CONTRATO	12
1.- FORMACION	12
A) OBLIGACION	12
B) HECHOS Y ACTOS JURIDICOS	17
C) EL CONTRATO	20
D) EL CONTRATO COMO ACTO JURIDICO	23
2.- ELEMENTOS DE EXISTENCIA	25
A) EL OBJETO	25
B) EL CONSENTIMIENTO	30
3.- ELEMENTOS DE VALIDEZ	32
A) CAPACIDAD	33
B) AUSENCIA DE VICIOS EN EL CONSENTIMIENTO	35
C) OBJETO LICITO	40
D) LA FORMA	41
CAPITULO II	
EL CONTRATO ADMINISTRATIVO	43
1.- FORMACION	43

2.- ELEMENTOS DE EXISTENCIA	48
A) OBJETO	48
B) SUJETOS	49
C) CAUSA	51
D) CONSENTIMIENTO	53
E) FORMA	53
F) COMPETENCIA	54
G) REGIMEN JURIDICO ESPECIAL	54
3.- ELEMENTOS DE VALIDEZ	55
A) LICITACION	55
B) GARANTIA	60
C) SANCION	61
D) LA CLAUSULA EXORBITANTE	62

CAPITULO III

ORIGENES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL

MERCADO ALIMENTICIO 63

1.- EPOCA PREHISPANICA 63

 A) MERCADOS Y MERCADERES 64

 B) NORMATIVIDAD LEGAL EN LOS MERCADOS 67

 C) HAMBRES, SEQUIAS Y SUS EPECTOS 70

 D) CONSTRUCCION DE TROJES Y ALHONDIGAS 73

 E) DIOS DEL COMERCIO Y DEL MAIZ 75

2.- EPOCA COLONIAL 76

3.- EPOCA INDEPENDIENTE 84

4.- MEXICO REVOLUCIONARIO Y POSREVOLUCIONARIO 87

CAPITULO IV

LA COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES	90
1.- ANTECEDENTES DE CONASUPO	90
2.- NATURALEZA JURIDICA	102
3.- OBJETIVOS	112

CAPITULO V

EL CONTRATO DE COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE ALIMENTOS DE CONASUPO	118
1.- FORMACION	132
2.- OBJETO	135
3.- PRECIO	137
4.- ENTREGA	139
5.- PAGO	143
6.- CERTIFICACION	148
7.- GARANTIA	153
8.- JURISDICCION	155

CAPITULO VI

COMPARACION CON CONTRATOS TIPO DE LOS ESTADOS UNIDOS	160
CONCLUSIONES	172
BIBLIOGRAFIA	185

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

El Estado es el representante de una sociedad organizada, en un concepto demasiado restringido, y como tal, debe buscar como único fin el satisfacer a la colectividad, o sea, a la misma sociedad que representa, en todos los órdenes, ya sea político, social, cultural, económico, deportivo, etc.

En el ejercicio de las anteriores facultades, el Estado crea Instituciones, con el fin de cumplir sus objetivos, tal es el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, conocida por sus siglas como CONASUPO, en virtud de que esta Institución busca regular el mercado de productos accesibles a las clases de bajos ingresos.

En ese entendido, la presente Tesis busca analizar a dicho Organismo Público y una de sus actividades principales, como es la de importar productos del extranjero para asegurar el mercado nacional y, sobre todo, la idea es analizar el instrumento por medio del cual dicha Institución compra al exterior.

La Tesis denominada "ANALISIS JURIDICO DEL CONTRATO

ADMINISTRATIVO DE COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE ALIMENTOS", tiene como objetivos los siguientes:

PRIMERO.- Analizar el Sistema de Administración Pública Federal, respecto a su intervención en el mercado de los alimentos.

SEGUNDO.- Buscar un instrumento que capte las funciones del Estado y las necesidades de la población, respecto a la regulación y abasto de los alimentos.

TERCERO.- Examinar detalladamente el contrato administrativo de compraventa internacional de alimentos, que celebra la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Vistos por primera vez los anteriores objetivos, dirá el lector lo que varias veces pensé: este título y sus metas tiene carácter Civil, Mercantil, Administrativo y, sobre todo, de Derecho Económico. No obstante lo anterior, me decidí por el Derecho Administrativo, porque creí que esta materia podría aglutinar a las anteriores, porque es un estudio muy bello, a mi juicio, de los instrumentos e instituciones de que se vale el Poder Ejecutivo, para cumplir sus funciones; pero, sobre todo, escogí esta materia porque mi conclusión principal es que este contrato, a mi criterio, es administrativo.

La presente Tesis se divide en varios capítulos, a

saber:

1.- EL CONTRATO: En esta sección realizo un análisis, muy somero, aclaro (puesto que no es el tema), del contrato en general, sobre todo visto desde el ámbito civil, lo hago así porque creo que el Derecho Civil es el que nos da la pauta, en cuanto a las partes en acuerdo, sobre toda la normatividad existente, por lo tanto, creí conveniente que esta Tesis debiera tener carácter doctrinario de inicio, analizando la obligación y los elementos de existencia y validez del contrato.

2.- EL CONTRATO ADMINISTRATIVO: En este apartado se analiza la formación del contrato administrativo, así como sus elementos de existencia y validez; en este momento, quiero hacer notar al lector que la clasificación de los elementos es mía, ¿por qué razón hago esto?, porque los maestros sinodales, los maestros de administrativo o cualquier otro académico o estudiante, no se diga los doctrinarios, lo más seguro es que difieran de su servidor, en virtud, creo que no existe una definición respecto de los elementos, como la hay por ejemplo, casi unánime, en el Derecho Civil.

Muy relacionado con lo señalado anteriormente, creemos que una Tesis es una opinión personal, sobre un tema que se haya escogido, en este entendido no sería nada más una opinión, sino hasta una idea o invención sobre el derecho, con-

siderando que éste sufre cambios constantes, por los cambios que tiene la sociedad, a pesar de tener todo en contra, el sustentante debe defender sus TESIS.

3.- LOS ORIGENES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MERCADO ALIMENTICIO: Es importante conocer la historia para saber dónde nos encontramos, ya que la sucesión de hechos nos deja un legado muy importante, para las futuras generaciones.

El estado, desde la época prehispánica ha intervenido en la regulación del mercado de subsistencias, ya que en este capítulo toco los aspectos más importantes de las diversas épocas, en las que se divide nuestra historia.

4.- LA COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES: Con sus Antecedentes, Naturaleza Jurídica y Objetivos es uno de los puntos más importantes de la Tesis, en virtud de que nos habla de la Institución, como una Empresa Pública creadora de diversas funciones y, a mi manera de ver, el instrumento más importante de que dispone el Estado en esta materia.

En este capítulo y en el siguiente aprovecho mi experiencia laboral de casi 6 años, para recopilar información y darla a conocer a los lectores.

5.- EL CONTRATO DE COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE ALI-

MENTOS DE CONASUPO: Es la columna vertebral de la Tesis, ya que el análisis y objetivos de la misma se centran en este punto. Primero transcribo un contrato que celebra CONASUPO y luego trato de comentar los puntos más importantes del contrato.

En este capítulo, quiero hacer notar, no siempre puede escribirse lo que se sabe, en ese entendido habrá, pienso, algunos señalamientos que por omisión involuntaria no se hayan escrito, trataré de responder a las mismas en el momento oportuno.

6.- COMPARACION CON CONTRATOS TIPO DE LOS ESTADOS UNIDOS: Logré conseguir unos contratos que celebran en los Estados Unidos para granos, se hizo la traducción y hago un pequeño comentario al mismo. Escogí este país, porque en el mismo se maneja el mayor porcentaje de comercialización de cereales en el mundo y, por lo tanto, estos contratos celebran las empresas de los Estados Unidos con los Compradores de Europa, Africa, Asia, etc.

Este es el esquema general que presenta la Tesis, ya que se tocarán estos puntos en las secciones especiales o capítulos relativos, que se han elaborado, pudiendo el suscrito abundar en ellos si el caso lo amerita.

Pido disculpas de antemano, por las faltas de fon-

do o forma, en las que incurra, quiero señalar que hice mi mejor esfuerzo en la elaboración de esta Tesis, aunque sin caer en contradicción o en algún sentimiento malsano, creo que la Tesis la pude haber hecho mejor, por tiempo y circunstancias, no se obtuvo lo que hubiera querido como algo ideal, no obstante eso, definiendo mi trabajo.

En alguna ocasión leí que el elaborar una Tesis y sustentar un examen profesional, era cuestionar la enseñanza de los maestros tenidos en la carrera; para mí significa el término de un peldaño en mi carrera y el inicio de otro; digo peldaño porque aspiro a mucho más, no en ser uno más de los profesionistas, sino en buscar la calidad. Me fascina mi carrera y por eso he llegado a este momento, espero no cuestionar la enseñanza de mis maestros, sino RATIFICAR MI APRENDIZAJE.

José Pedro López Elías

Febrero de 1985

C A P I T U L O I

EL CONTRATO

1.- FORMACION.

Cada vez que escuchamos el término "Contrato", se nos viene a la mente la idea de obligación o de realizar determinada conducta, no en balde se ha designado contrato como, la fuente principal de las obligaciones o como la obligación por excelencia; así pues, para poder hablar del contrato es menester conocer primero, lo que significa obligación.

A) OBLIGACION.

Desde la célebre definición de Justiniano, en su Instituta: "obligatio est juris vinculum quo necessitate adstringimur alicujus solvendae rei secundum nostrae civitatis jura", (vínculo jurídico que constriñe a la necesidad de entregar alguna cosa en favor de otro), en la antigua Roma, antes de Cristo, hasta nuestros días, se ha tratado de definir a la obligación, puesto que es importante para el estudio del derecho en general y, en especial, del derecho civil, que es la base de todo el derecho.

Así pues, nos encontramos con definiciones, que van desde la doctrina mexicana hasta la francesa; Gaudemet¹ nos dice que la obligación o derecho personal es "el derecho de exigir de una persona determinada, una prestación, un hecho o una abstención".

Gutiérrez y González² expresa: "la obligación en un sentido amplio, es la necesidad jurídica de cumplir una prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), en favor de un sujeto que ya existe".

Rafael Rojina dice: "la obligación es un vínculo jurídico por virtud del cual una persona denominada deudor, se encuentra constreñida jurídicamente a ejecutar en favor de otra persona, llamada acreedor".³

Finalmente, una definición más: "la obligación es la necesidad jurídica que tiene la persona llamada deudor, de conceder a otra llamada acreedor, una prestación de dar, de hacer o de no hacer".⁴

1 Gaudemet, Eugene. TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES, Ed. Porrúa, S.A., México, 1974, p. 21.

2 Gutiérrez y González, Ernesto. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES, Ed. Cajica, S.A., México 1974, p. 21.

3 Rojina Villegas, Rafael. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL TOMO III: TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES, Ed. Porrúa, S.A., México 1977, p. 7.

4 Bejarano Sánchez, Manuel. OBLIGACIONES CIVILES, Ed. Harla, México 1981, p. 7.

Existen demasiadas definiciones, sobre el concepto de obligación, al grado de que los tratadistas, a través de muchos años, no se han puesto de acuerdo al respecto; pero hay una cierta concordancia en relación a los elementos de la obligación.

Así pues, de los conceptos anteriores dilucidamos que son 3 los componentes de la definición: los sujetos, la relación jurídica y el objeto.

A.1.- SUJETOS DE LA OBLIGACION.

a) EL ACREEDOR.- Es el titular de un derecho de crédito correlativo de un deber, o sea, es la persona que posee el derecho para recibir y obtener la prestación que el deudor se ha comprometido a realizar.

El acreedor puede ser una persona física o moral, asimismo es considerada la parte activa de la obligación, en tanto que el deudor es la parte pasiva.

Se han elaborado diferentes tesis para explicar el problema de la determinación del acreedor, las diferentes opiniones al respecto, pueden agruparse en 3 clases: a) la tesis tradicional asevera que el acreedor de la obligación debe siempre estar determinado, al respecto dice Gutiérrez y González: "lo normal al generarse una obligación en donde hay acree-

dor y obligado-deudor, es que sepa quiénes son las partes que están ligadas por la relación jurídica, y a lo que cada una de ellas tiene derecho... porque de admitirse que alguno o algunos de ellos no lo estuvieren, se prestaría a serias dificultades prácticas que restringirían el empleo de la obligación";⁵ b) la tesis que afirma que el acreedor puede estar indeterminado, pero al vencerse la obligación debe ser determinable, un ejemplo de ello, son los títulos al portador: "son títulos al portador los que no están expedidos a favor de persona determinada...";⁶ o sea, en este caso existe obligación, con un acreedor indeterminado, que se determina hasta el momento de exigir su derecho, y un deudor determinado, ya que el Banco así lo es; y finalmente, c) la tesis última opina que el acreedor puede permanecer siempre indeterminado, cosa un poco absurda.

b) EL DEUDOR.- Se entiende como tal, a la persona que en la relación jurídica es titular de una obligación y que se constituye en el deber de entregar o realizar a otra, denominada acreedor, una prestación.

La denominación de deudor se aplica principalmente a las relaciones jurídicas contractuales y sus obligaciones con-

5 Ob. Cit. Pág. 85

6 Artículo 69, de la LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO, EN CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, P. 249.

sisten en pagar en el tiempo, forma y lugar convenidos o, en su defecto, señalados por la ley.

Tanto en el acreedor como en el deudor puede haber pluralidad de sujetos, en virtud de lo anterior, la relación u obligación se vuelve compleja.

A.2.- RELACION JURIDICA.- Es el segundo elemento conceptual de la obligación, o sea, el vínculo que ata al deudor, respecto de su acreedor.

Según la doctrina francesa, en este punto, la característica peculiar de la relación jurídica se traduce en una necesidad de cumplimiento exigible coactivamente.

El deudor debe cumplir su obligación frente al acreedor, si no lo hace voluntariamente, éste puede obtener el cumplimiento forzado.

Según la teoría alemana, los autores distinguen entre la obligación en sí, el débito (al que ellos denominan SCHULD) y la responsabilidad por el incumplimiento (llamada HAFTUNG), responsabilidad que da paso a la coacción. Entonces, la coacción no está en la obligación.

En resumen, la relación jurídica es un vínculo reconocido y disciplinado por el derecho objetivo, por tanto, la coacción en potencia sí es una tónica de la relación jurídica.

A.3.- OBJETO.- Este elemento tiene, en esta materia, 3 acepciones:

- a) La cosa que el deudor debe dar o entregar.
- b) El hecho que el deudor debe cumplir o realizar
- c) El hecho del cual el deudor debe abstenerse o no hacer.

Las dos primeras acepciones hacen ver que el objeto se presenta en forma positiva, la última lo presenta en forma negativa; pero, a las 3 se les conoce como prestación.

B) HECHOS Y ACTOS JURIDICOS.

A fin de poder llegar al contrato es necesario que nos detengamos un poco, en las fuentes de las obligaciones. La palabra fuente tiene su raíz etimológica en el término latino "FONS" "fontis", con el cual se significa el manantial de agua que brota de la tierra.

En el campo de las obligaciones se habla de fuentes, y se quiere designar con ese término el manantial de donde brotan los derechos de crédito u obligaciones. En este caso, podemos decir que todas las obligaciones tienen su fuente u origen en los hechos jurídicos.

Se han elaborado muchas doctrinas para decir qué son los derechos jurídicos, sin embargo, la teoría que orientó al

legislador de nuestro Código Civil, es la francesa, citada por Bonnecase.⁷

No quisiera analizar cada una de las teorías, sino señalar simplemente la tesis francesa, esquematizada en la página siguiente.

Hechos jurídicos, lato sensu, son todas las conductas del hombre o ciertos fenómenos de la naturaleza, que el Derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas.

Los hechos jurídicos lato sensu, se clasifican en Actos Jurídicos y Hechos Jurídicos strictu sensu.

Acto Jurídico "es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminadas a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones) y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización, que en tal sentido concede el ordenamiento jurídico".⁸

A su vez, los actos jurídicos se subclasifican en unilaterales (son aquéllos en que intervienen para su formación una sola voluntad) y bilaterales o plurilaterales (son aqué-

7 Bonnecase, Julien. ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL, Traducción José Ma. Cajica, Ed. Cajica, S.A., Puebla, Pue, 1946, 3 tomos.

8 Cornejo Certucha, Francisco M. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1982, Tomo I Pág. 83.

HECHOS JURIDICOS LATO SENSU:

A.- Actos Jurídicos:
Se quiere la conducta y la consecuencia

a) Unilaterales

Declaración unilateral de voluntad
Testamento.
Remisión de deuda. (Art. 2209 C.C.)

b) Bilaterales o Plurilaterales

Convenios Lato Sensu (Art. 1792 C.C.)

a')- Crean o Transfieren

Contrato (Art. 1793 C.C.)

b')- Modifican, Extinguen

Convenio Stricto Sensu

B.- Hechos Jurídicos Stricto sensu

a) Del ser humano o Voluntarios

Se quiere la conducta pero no la consecuencia que se produce sobre la voluntad del autor

a').- Lícitos

Gestión de negocios. (Art. 1896 C.C.)

b').- Ilícitos

Delitos { civiles
penales

b) De la Naturaleza.

Nacimiento

Muerte

Accesión natural de inmuebles

llos que, para su formación, requieren 2 ó más voluntades).

Los hechos jurídicos, en sentido estricto (stricto sensu), son una manifestación de voluntad que genera efectos de derecho, independientemente de la intención del autor de la voluntad, para que esos efectos se produzcan, o un hecho de la naturaleza al que la ley vincula efectos jurídicos.

Estos hechos jurídicos, puede ser de 2 maneras:

Del ser humano o voluntarios (son conductas humanas que generan consecuencias jurídicas de manera independiente a la voluntad de su autor, para que esas consecuencias se produzcan o no), o hechos de la naturaleza (son los acontecimientos de la naturaleza, en donde para nada interviene la voluntad humana y que el derecho considera como dato, para que se generen ciertas consecuencias jurídicas).

C) EL CONTRATO.

Se considera como la fuente primaria de las obligaciones, del latín "contractus", derivado a su vez del verbo "contrahere", que significa lograr, reunir, concertar.

Los actos jurídicos bilaterales, según nuestra legislación, son los convenios lato sensu: "convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o ex-

tinguir obligaciones".⁹

"Los convenios que producen y transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos".¹⁰

Por exclusión, entonces tenemos que los convenios que modifican o extinguen derechos y obligaciones, se llaman convenios en estricto sentido.

Entonces, el contrato es un acto jurídico bilateral, que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación o transmisión de derechos y obligaciones), debido al reconocimiento de una norma de derecho.

En Roma surge el contrato, pero originalmente no es una fuente genérica de obligaciones, ya que sólo algunas figuras típicas del acuerdo de voluntades producían acción y era sancionado su incumplimiento.

El sistema contractual romano ve aparecer las siguientes figuras:

a) Contratos Verbis, que se perfeccionaban (es decir, adquirían obligatoriedad) sólo mediante el uso de determina-

9 Art. 1792 del Código Civil para el Distrito Federal

10 Art. 1793 del Código Civil para el Distrito Federal

das frases verbales, verbigracia la stipulatio.

b) Contratos Litteris, que se perfeccionaban mediante la inscripción en un registro (codex accepti et expensi) de una deuda. Era una forma acontractual que tuvo escasa importancia.

c) Contratos Re, que se perfeccionaban mediante el consentimiento de las partes, aunado a la entrega (traditio) de una cosa (res), eran el mutuo, el comodato, el depósito y la prenda; generalmente creaban obligaciones sólo para la parte que recibía la cosa (exigibles por una actio directa), pero eventualmente podían surgir para la otra parte (exigiéndose por una actio contraria), por ejemplo, cuando un depositario hacía gastos extraordinarios para la conservación de la cosa, el depositante debía reembolsarlos.

d) Contratos Consensuales, que se perfeccionaban por el mero consentimiento de las partes y eran la compraventa o emptio-venditio, el arrendamiento o locatio-conductio, la sociedad y el mandato.

e) Contratos Innominados, eran aquéllos que no encuadraban dentro de una figura típica y que resultaban obligatorios, cuando concurrían el consentimiento y la prestación de una de las partes.

f) Pactos que eran los acuerdos que no producían nin-

gún efecto jurídico (nula pacta), posteriormente para algunos de ellos se concedió acción para exigir su cumplimiento (pacta vestita).

La concepción romana del contrato subsiste prácticamente inalterada hasta la aparición del liberalismo, a fines del siglo XVIII. Es en esta época, que se otorga a esta figura jurídica un valor fundamental, pues incluso la existencia de la sociedad es querer hacer depender de un pacto (como en las doctrinas de Rousseau); se estatuye el principio de la autonomía de la voluntad y el de una casi absoluta libertad de contratación.

D) EL CONTRATO COMO ACTO JURIDICO.

Entre los sucesos que el derecho toma en cuenta para atribuirles efectos jurídicos, destaca el acto o negocio jurídico, que es una manifestación exterior de la voluntad bilateral o unilateral, cuyo fin es engendrar, con apoyo en una norma jurídica o en una institución jurídica en contra o en favor de una o varias personas, un Estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o por el contrato un efecto de derecho limitado, consistente en la creación, modificación o extinción de una relación jurídica.

Se ha considerado el contrato como el tipo más caracterizado del acto jurídico y el Código Civil acepta esta pos-

tura, pues dispone que las disposiciones legales sobre contratos, serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos, en lo que no se opongan a la naturaleza de éstos o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos.¹¹

Determinar si todo acto jurídico bilateral, (es decir, cualquier acuerdo de voluntades con efectos jurídicos) es un contrato o si este concepto es aún más restringido, es una cuestión que ha ocupado a la doctrina. Se han agrupado las diferentes definiciones en tres grupos. Así tenemos la "concepción estricta" en que se separa a la convención del contrato, siendo la primera el género y el segundo la especie.

Para esta concepción, el contrato es un acuerdo dirigido a constituir una obligación patrimonial. La "concepción intermedia" acepta que el contrato, siempre con contenido patrimonial, no sólo se dirige a la constitución de derechos y obligaciones, sino que además sirve para extinguirlos o modificarlos.

Por último la "concepción novísima", proveniente del campo del derecho público, representada por Jellinek, Hauriou y Duguit que limita el concepto del contrato para encontrarlo solamente donde hay intereses opuestos. De acuerdo con estas

11 Art. 1859 del Código Civil para el Distrito Federal.

teorías habría junto al contrato otros acuerdos de voluntades, como el acto colectivo y la simple convención.

2.- ELEMENTOS DE EXISTENCIA

La mayoría de los tratadistas, en nuestro país, han logrado un consenso: considerar el objeto y el consentimiento, como los elementos de existencia de los contratos. Se ha dejado ya la idea de considerar a la solemnidad como un elemento de existencia.

¿Qué significa que un contrato tenga elementos de existencia?, en mi concepto entiendo que basta sólo que tengamos al objeto y que exista la manifestación de voluntad, para que haya contrato.

Ahora, pasemos a analizar estos requisitos esenciales del contrato.

A) EL OBJETO

El término "OBJETO", en nuestra legislación civil, tiene, a saber, 3 significados:

A.1.- Objeto directo del contrato, que es el crear

y el transmitir derechos y obligaciones.

A.2.- Objeto indirecto es la conducta que debe cumplir el deudor, conducta que puede ser de 3 maneras: a) dar; b) hacer y c) no hacer. A este objeto se refiere el artículo 1824 del Código Civil, que a la letra dice:

"Son objeto de los contratos:

I.- La cosa que el obligado debe dar;

II.- El hecho de que el obligado debe hacer o no hacer".

A.3.- Finalmente, se considera también objeto del contrato, por la legislación, la cosa material que la persona debe entregar.

Retomando la idea inicial, objeto directo es la conducta o actividad que el sujeto desempeña, el crear o transmitir, ya sea derechos y obligaciones.

El objeto del contrato, según Nestor de Buen Lozano, debe ser económico, bien de manera directa o bien mediante la transformación en daños y perjuicios valuables, derivados del incumplimiento de una de las partes.¹²

Respecto del objeto indirecto, primero señalamos que

12 De Buen Lozano, Nestor. LA DECADENCIA DEL CONTRATO. Textos Universitarios, S.A., México 1965, Pág. 202.

el objeto consiste en la cosa que el obligado debe dar, en cuanto a la cosa, para que ésta sea objeto de los contratos debe reunir ciertos requisitos, que señala el artículo 1825 del Código Civil, cuando determina:

La cosa objeto del contrato debe:

a) Existir en la naturaleza, o sea, la cosa debe tener posibilidad física de existir o la existencia misma, material, en la naturaleza; por lo tanto, hay una imposibilidad física cuando no existe, ni puede existir en la naturaleza.

b) Ser determinada o determinable en cuanto a su especie.- Significa que se señalen todas y cada una de las características de la cosa, a fin de hacerla fácilmente identificable frente a las demás y que no exista posibilidad de error o confusión.

Eugene Gaudemet,¹³ dice que la determinación debe ser en cuanto a la cantidad y calidad, porque no podemos ofrecer trigo, por ejemplo, sin especificar la cantidad y la calidad.

Por lo general, al momento en que se hace una propuesta, el oferente debe especificar con exactitud cuál es la cosa que desea forme objeto del contrato. A contrario sensu, no debe existir indeterminación de la cosa, porque la indeter-

13 Ob. Cit. P. 107

minación puede dar lugar lo que señala el Código Civil:

"En las enajenaciones de alguna especie indeterminada, la propiedad no se transferirá, sino hasta el momento en que la cosa se hace cierta y determinada con conocimiento del acreedor".¹⁴

c) Estar dentro del comercio.- Al hacer este señalamiento nos encontramos con la interrogante siguiente: ¿Cuáles cosas están dentro del comercio? la respuesta nos la da a contrario sensu, el artículo 748 del Código Civil, al señalar:

"Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la Ley".

Ahora bien, las cosas están fuera del comercio por su naturaleza las que no puedan ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular (artículo 749).

A modo de ejemplo, se encuentra fuera del comercio, los bienes del Dominio Público de la Federación señalados en el artículo 20, de la Ley General de Bienes Nacionales, puesto que por disposición de la misma ley en artículo 16, di-

¹⁴ Art. 2015 del Código Civil

chos bienes se consideran inalienables, tales como los de uso común (el espacio aéreo, el mar territorial, las carreteras federales, etc.).

Las obligaciones de dar son de cuatro especies:¹⁵

- 1a.- Traslativas de dominio
- 2a.- Traslativas de uso
- 3a.- De restitución de cosa ajena
- 4a.- Pago de cosa debida

Obligaciones de dar de la primera especie, son aquellas que traen consigo la transmisión del dominio de las cosas: venta, permuta, donación, mutuo y sociedad.

De la segunda especie, son ejemplo el arrendamiento y el comodato.

De la tercera, que implican la restitución de cosa ajena, lo son el depósito o la prenda.

Por último, en la cuarta especie, que implican el pago de cosa debida, tenemos el préstamo y, en general, el pago del precio en la venta, arrendamiento, prestación de servicios, etc.

15 Art. 2011 del Código Civil

Siguiendo en el análisis del objeto indirecto, tenemos que, el objeto de la obligación puede también revestir la forma de prestación de hechos o de una abstención.

El hecho o la abstención, por parte del deudor, deben satisfacer los requisitos, que marca el artículo 1827 del Código Civil, a saber:

"El hecho positivo o negativo, objeto del contrato, debe ser:

I.- Posible;

II.- Lícito".

Un hecho o abstención son posibles, cuando van de acuerdo con las leyes de la naturaleza y las jurídicas de orden público; en sentido contrario, no podrán constituir el objeto de un contrato aquéllos hechos o abstenciones que van contra una ley de la naturaleza o contra una norma jurídica.

En este sentido, la persona obligada a prestar el hecho o a abstenerse, no lo estará si física y jurídicamente el hecho es de imposible realización o abstención.

B) EL CONSENTIMIENTO

Es el segundo elemento de existencia de los contratos, se expresa como el acuerdo de 2 ó mas voluntades sobre la

creación o transmisión de obligaciones y derechos, y es necesario que esas voluntades tengan una manifestación exterior.

El consentimiento está compuesto por dos elementos: la oferta (policitación o propuesta) y la aceptación. La manifestación de voluntad puede ser expresa (por signos inequívocos) o tácita (resulta de hechos o de actos que la presupongan o que autoricen a presumirla), según el artículo 1803 del Código Civil.

La policitación u oferta es una declaración de voluntad, expresa o tácita, hecha a persona presente o no, determinada o indeterminada, con la expresión de los elementos esenciales de un contrato, cuya celebración pretende el autor de esa voluntad, seria y hecha con ánimo de cumplir en su oportunidad.¹⁶

La oferta obliga hasta la terminación del plazo, en el caso de que lo hubiera para la celebración del contrato (artículo 1804); si no hubo plazo, y si se hizo entre presentes o por teléfono, el policitante queda desligado de la obligación si no se hace inmediatamente la aceptación por la contraparte (artículo 1805); si se hizo entre no presente, el policitante queda ligado por 3 días más la ida y vuelta del correo (1806).

16 Gutiérrez y González. Op. Cit.p.209

Para saber en qué momento se perfecciona el contrato entre no presentes, el Código Civil estableció que será cuando el oferente reciba la aceptación de la contraparte, según los doctrinarios llamada Teoría de la Recepción, señalada en el artículo 1807.

Algunos autores distinguen entre la voluntad (lo que se quiere) y en su declaración (lo que realmente se expresa). Se le llama a esta idea el error obstativo, que impide la formación del consentimiento, y es el caso en el que existe una completa diferencia, entre lo que se declara y lo que se expresa.

Se debe distinguir entre la ausencia del consentimiento (no hay voluntad), que provoca la inexistencia del contrato, según la teoría de las Nulidades, y la voluntad viciada, en la cual sí existe voluntad, pero no es libre y consciente.

3.- ELEMENTOS DE VALIDEZ

Ya hemos visto que para que exista un contrato, es necesario que haya Objeto y Consentimiento, si faltan los dos o alguno de ellos, no hay contrato; para que un contrato sea válido, que ya existe, necesitamos de los elementos de validez, que son: capacidad, ausencia de vicios en el consentimiento, objeto lícito y forma.

A saber, el Código Civil en su artículo 1795, señala:

"El contrato puede ser invalidado:

- I.- Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;
- II.- Por vicios del consentimiento;
- III.- Porque su objeto, o su motivo o fin, sea ilícito;
- IV.- Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece".

Así pues, pasemos a analizar cada uno de los elementos de validez:

A) CAPACIDAD

La capacidad se entiende como, la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones y hacerlos valer.

Dentro de la Teoría General del Derecho encontramos 2 tipos de capacidad: la de goce y la de ejercicio.

La capacidad de ejercicio es la aptitud jurídica de

ejercitar o hacer valer los derechos que se tengan, y para asumir deberes jurídicos. En pocas palabras, toda persona está en posibilidad de tener capacidad; pero, no todo individuo puede ejercer esa capacidad o aptitud.

A propósito de lo anterior, señala el artículo 1798 del Código Civil:

"Son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la ley".

Interpretando esto, significa que todas las personas pueden contratar, o sea, tienen capacidad de ejercicio, excepto aquéllas que la ley, cualquiera vigente, señale su incapacidad de ejercicio; a modo de ejemplo, diré que el artículo 450 del Código Civil, señala:

"Tienen incapacidad natural y legal:

I.- Los menores de edad;

II.- Los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aun cuando tengan intervalos lúcidos;

III.- Los sordo-mudos que no saben leer ni escribir;

IV.- Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas ener-

vantes".

Cuando una persona, con capacidad de goce o de ejercicio, no pueda o no quiera utilizar ese ejercicio, podrá válidamente nombrar un representante, quien lo hará a su nombre, conforme los requisitos que señale la ley, para que sea aceptado. En este caso, la capacidad del representante, hará válido el contrato, como si lo realizara directamente el afectado.

B) AUSENCIA DE VICIOS EN EL CONSENTIMIENTO

La voluntad del autor o de las partes que celebran el contrato, debe estar exenta de defectos o vicios. La voluntad, elemento fundamental del acto jurídico, debe ser cierta y libre: debe ser el resultado de una determinación real y espontáneamente decidida.

La ausencia de vicios en el consentimiento, constituye el segundo elemento de validez en los contratos y se manifiesta, cuando existe una creencia equivocada (error), ha sido obtenida o mantenida por engaños (dolo) o ha sido arrancada con amenazas (violencia o temor), entonces es una voluntad viciada que anula el contrato. Al respecto el artículo 1812 del mismo ordenamiento señala:

"Art. 1812.- El consentimiento no es válido

si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo".

Así pues, pasemos a comentar cada uno de ellos haciendo la anotación de que, desde mi muy particular punto de vista, la lesión debe considerarse, también, como vicio del consentimiento:

a) EL ERROR

El error es una creencia sobre algo del mundo exterior, que está en discrepancia con la realidad, o sea, es un falso concepto de la realidad. Ocasionalmente, el error sufrido por el autor de un acto jurídico vicia su voluntad y provoca la nulidad del acto, pero no todo error produce efectos jurídicos; es decir, no todo error tiene trascendencia para el derecho.

Se justifica que no impliquen la invalidez cualquier error padecido por un contratante. Si así fuera, bastaría que se pretextara haber sufrido cualquier equivocación al contratar para obtener la ineficacia del acto, con lo que éste sería tan frágil e inseguro, de modo que, el comercio entre los particulares con efectos jurídicos se vería seriamente afectado. ¿Quién confiaría en la seguridad de un contrato, que pudiera ser invalidado y sus efectos suprimidos con tal facilidad? Hay, por lo

tanto, errores que no tienen repercusión alguna sobre la vida del contrato y otros que provocan la nulidad del mismo al viciar la voluntad. A esas categorías, la Doctrina agrega una tercera: los errores que impiden la formación del consentimiento.

Así pues, por sus efectos los errores se clasifican en:

- ERROR INDIFERENTE

No ejerce influencia alguna sobre el acto. Recae sobre circunstancias accidentales o sobre los motivos personales secretos que no trascienden en la celebración del acto, por lo cual es indiferente para la vida de dicho negocio.

Un caso del error indiferente es el de cálculo, el cual sólo da lugar a que se rectifique (art. 1814 del Código Civil).

- ERROR NULIDAD

Es el que vicia la voluntad. Produce la nulidad relativa del acto jurídico. En nuestro derecho, es el error que recae sobre el motivo determinante de la voluntad del contratante (artículo 1813 del Código Civil).

- ERROR OBSTACULO

Impide la reunión de las voluntades. Produce la inexistencia del contrato, porque recae sobre un aspecto tan importante y trascendente para la volición, que impide la formación del acuerdo de voluntades de los contratantes y obstaculiza la integración del consentimiento (de ahí su nombre).

b) EL DOLO

El artículo 1815 del Código Civil define: "se entiende por dolo en los contratos, cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y, por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido".

El error pudo haber sido provocado o mantenido deliberadamente por maniobras o artificios realizados por la otra parte contratante o por un tercero con anuencia de ella. La actitud malévolá de pretender aprovecharse de un error ajeno, ya provocándolo, ya manteniéndolo engañosamente, se llama dolo en Materia Civil. En Derecho Penal, cuando asume formas de extrema gravedad, constituye la figura delictiva del fraude.

El dolo produce la nulidad relativa del contrato.

c) LA VIOLENCIA

El artículo 1819 indica que: "Hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado".

La fuerza física o amenazas a una persona, para debilitar su ánimo y arrancarle una declaración de voluntad que no desea, es la violencia, que se divide así: en física y moral. Ambas producen el temor, elemento psicológico que, a mi modo de entender, es el que realmente vicia la voluntad, al suprimir la voluntad de decisión, la cual debe preceder a todo acto de la voluntad.

d) LA LESION

Otro de los vicios que afecta a los contratos, consiste en la lesión, o sea, la desproporción exagerada de las prestaciones que las partes se debían recíprocamente por el acto jurídico.

En los contratos, en los que cada parte concede su prestación, porque espera recibir de la otra algo equivalente a cambio de lo que da, ambas prestaciones deben mantenerse dentro de cierto equilibrio. La ley, no escrita, del egoísmo, que rige habitualmente las leyes humanas, hace suponer que en un contrato conmutativo, ambos contrayentes se obligan en con-

sideración al beneficio que pretenden recibir del otro, que esperan sea proporcional a su propia entrega.

Si, contrariamente, uno de los contratantes concede al otro beneficios que son sumamente superiores en valor a las prestaciones que recibe y hay una notoria inequivalencia, entre lo que da y lo que obtiene, existe lesión; se dice que el perjudicado ha sido lesionado en su patrimonio.

C) OBJETO LICITO

El derecho concede a los particulares la facultad de crear actos jurídicos y reglar con ellos su propia conducta, así como el poder de modificar su esfera jurídico-económica, gozando de cierta libertad de acción por el ejercicio de su voluntad autónoma. Esta autonomía tiene por límite la ley, el orden jurídico, pues el objeto de los actos jurídicos, el fin que induce a su celebración y las condiciones que en ellos se impongan, no deben contradecir o contrariar a las normas contenidas en la ley. He ahí la noción de licitud, puesto que ya vimos en qué consiste el objeto.

Cuando el sujeto crea un contrato, que se oponga a lo prescrito por la norma general obligatoria, dicho acto no surtirá efecto legal alguno, porque nunca podría prevalecer sobre el mandato de la ley. En el choque producido por el acto jurídico y la ley de interés público, siempre saldrá triunfan-

te ésta, pues la oposición se resuelve en el sentido de negar efectos al acto jurídico, al cual entonces se califica de ilícito, por ser contrario a las normas de orden público o a las buenas costumbres (de observancia obligatoria para los particulares por prescripción legal).

D) LA FORMA

Es un elemento de validez en los contratos, que la voluntad se manifieste con las formalidades, que en cada caso exige la ley. Es decir, si la voluntad no se manifiesta con las formalidades legales, el contrato está afectado de nulidad relativa. Las formalidades que requiere la ley suponen siempre el consentimiento expreso; en el consentimiento tácito no hay formalidades; pero, dentro del consentimiento expreso, las formalidades suponen que la voluntad se manifiesta siempre en un documento público o privado, es decir, por escrito.

En la actualidad, para la expresión del consentimiento revistiendo una formalidad, la ley se ha preocupado sólo de reglamentar la forma escrita.

Es por esto, que en el Derecho Moderno en rigor, sólo son contratos formales aquéllos que deben celebrarse por escrito.

Así pues, hasta aquí hemos analizado, sin pretenderlo hacer en una forma exhaustiva el contrato civil, y no lo

hemos querido hacer, no por falta de elementos, sino porque pensamos que se desvirtuaría el objetivo de la Tesis, en este sentido, seguiremos nuestro camino en este trabajo.

C A P I T U L O I I

EL CONTRATO ADMINISTRATIVO

1.- FORMACION

El Estado, para el cumplimiento de sus fines, utiliza innumerables instrumentos jurídicos en el desarrollo de su actividad, la que ha ido ampliándose, abarcando concepciones nuevas y campos hasta hace poco desconocidos, y vemos que en la actualidad realiza operaciones financieras, comerciales e industriales, e interviene con los particulares en las más variadas formas.

Se afirma que el Estado, para obtener de los particulares los medios económicos y la prestación de servicios, que aquél requiere para cumplir sus cometidos, lo hace a través de la vía imperativa, es decir, estableciendo impuestos y servicios obligatorios y gratuitos al particular.

Ahora bien, no siempre el Estado actúa por vía imperativa, sino que solicita de los particulares, ya sean personas físicas o morales, que en forma consciente concurren a

la realización de determinadas obras, a la producción de bienes o a la prestación de servicios, ya sean personales o servicios públicos, mediante el instrumento jurídico que constituyen los contratos y convenios, es decir, la Administración Pública, mediante acuerdos con los particulares y otras Dependencias o Entidades, ayudan a la satisfacción de las necesidades colectivas.

El contrato o convenio, según lo vimos en el capítulo anterior, puede ser concebido como un acuerdo de voluntades que crea obligaciones y derechos para las partes que lo celebran, para realizar un objeto determinado y cuyo cumplimiento puede ser exigido por cualquiera de ellas. En materia administrativa, se consideran como sinónimos el contrato y el convenio, aunque éste se aplica al acuerdo de 2 entes.*

En México, no existe una ley que regule en forma sistemática a los contratos administrativos, o sea, a los contratos que celebra la Administración Pública, aunque existen muchas disposiciones aisladas, lo que complica la problemática de analizar, cuándo se está en presencia de un contrato sujeto a Derecho Privado y cuándo frente a un contrato administrativo sujeto a Derecho Público.

Por principio de cuenta, hemos de decir que no todos los contratos que celebra la Administración Pública, son

* De Derecho Público.

administrativos, lo serán a mi modo de entender, aquéllos que llenen los requisitos, que más adelante analizaremos.

Gabino Fraga considera que "cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas, no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se entrará en el dominio del contrato administrativo".¹⁷

Andrés Serra Rojas define al contrato administrativo como "un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte, la Administración Pública y, por la otra, personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado".¹⁸

El nacimiento y formación de los contratos administrativos ha sido difícil. En la doctrina del derecho constitucional y administrativo, se empezó por negar que el Estado pudiese contratar, después se aceptó, pero con apoyo en la ficción jurídica de la doble personalidad del Estado, de Derecho

17 Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México 1981, Pág.400
18 Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México 1982, Pág. 407.

Público y de Derecho Privado. Prevaleció la idea, por mucho tiempo, que el Estado sólo puede contratar como "particular", pues la figura del contrato es única y exclusivamente del Derecho Privado.

Cuando los administrativistas, luchan por la autonomía del contrato administrativo, con base en las razones aducidas, de que el Estado puede contratar con los particulares, aquéllos ganan la lucha y el contrato administrativo gana relevancia.

En la realidad cotidiana, la administración tiene necesidad de celebrar contratos y lo hace, unas veces bajo el régimen del Derecho Público, y otras bajo el régimen de Derecho Privado. En la práctica, como señalábamos líneas atrás, la dificultad que se presenta es poder determinar en cada caso qué tipo de contrato está celebrando la Administración Pública, el contrato público o el contrato privado. La doctrina y la jurisprudencia han elaborado diversos criterios, para lograr entender tal distinción, así pues esta diferencia la encontramos:

a) Por determinación de Ley.- El ordenamiento jurídico determina qué contratos de la Administración Pública son administrativos; a contrario sensu, los que no estén señalados en la Ley, serán contratos privados.

Esta regla es importante para algunos países que cuentan con Ley, sobre los contratos administrativos, como por ejemplo, España que tiene una Ley de Contratos del Estado, del 8 de abril de 1965. En México, no existe una legislación al respecto, excepto la Ley de Obras Públicas que regula el Contrato Administrativo de Obra Pública y, a mi modo de ver, la Ley de Adquisiciones que regula los Contratos de Adquisición, materia de esta tesis.

b) Por voluntad de las partes.- Significa que las partes otorgan su libre consentimiento, para determinar si un contrato es público o privado; de acuerdo a lo anterior, un contrato será administrativo si las partes eligen que dicho instrumento se rija por la legislación pública o por los Tribunales Federales; en ese mismo sentido será contrato privado aquél que la Administración Pública y el particular hayan convenido, en que se rija por la legislación y Tribunales del Fuero Común.

c) Por su naturaleza.- El contrato, por su objeto o contenido, es administrativo o privado. Entonces, entendemos que el contrato será administrativo:

1o.- Cuando su objeto es la prestación de un servicio público.

2o.- Cuando contiene cláusulas exorbitantes. Este tipo de cláusulas las explicaremos más adelante.

2.- ELEMENTOS DE EXISTENCIA

Al igual que en los contratos civiles, los administrativos contienen una serie de elementos esenciales o de existencia, los cuales según la doctrina y legislación mexicana, son los siguientes:¹⁹

A) OBJETO

Este término, igual que en la legislación mexicana civil, tiene 3 significados:

a) Objeto directo del contrato, que es el crear derechos y obligaciones para las partes.

b) Objeto indirecto es la conducta que debe cumplir el deudor de la obligación, conducta que, como ya dijimos, puede ser de 3 maneras:

- de dar
- de hacer
- de no hacer

c) La cosa material o el hecho personal, que el obligado debe entregar o realizar.

19 Señalados por Miguel Angel Bercaitz, citado por Serra Rojas. Op. Cit.p. 496.

B) SUJETOS

Los sujetos en el contrato administrativo, los podemos dividir en 2:

a) SUJETO ACTIVO.- Llamado así por mí, puesto que este sujeto, siempre será un órgano de la Administración Pública, que actúe con sus facultades de imperio, nótese que lo señalo de esta manera, puesto que el órgano de la Administración Pública, actúa como parte en el contrato, con ciertas ventajas, más no actúa como autoridad, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

" CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.- Los actos de las autoridades negándose a cumplir los contratos administrativos que haya celebrado, no constituyen propiamente actos de autoridad, sino de una persona moral que se niega a cumplir con una obligación; y contra tales actos, no procede dar entrada al amparo, que sólo cabe contra actos de autoridad".²⁰

La doctrina ha señalado que todas las Dependencias de la Administración Pública pueden celebrar contratos administrativos; pero, qué sucede con las Entidades, muchos son los autores que evitan señalar esta situación; mi comentario es el siguiente: las Entidades que celebren contratos que cumplan con los requisitos aquí señalados, dichos instrumentos serán contratos administrativos.

20 Tesis 366, Quinta Epoca. Tomo XVII, pág. 274, 2a. Sala, 1917-1975.

El órgano o sujeto activo, también lo podrán ser el Ejecutivo Estatal, así como los Ayuntamientos, al respecto de este último órgano de administración de los Municipios, la Corte ha señalado:

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE LOS AYUNTAMIENTOS. Es indiscutible que los Ayuntamientos pueden celebrar contratos administrativos para la ejecución de obras públicas y para la prestación de servicios públicos...".²¹

b) SUJETO PASIVO.- Lo constituye el particular, en sus relaciones contractuales con la Administración Pública, respecto a la legislación mexicana, no basta que el particular tenga la simple capacidad, como en materia civil para poder contratar, sino que necesita de una capacidad especial, claro ejemplo de esto, lo constituye el señalamiento hecho por la Ley de Obras Públicas:

"Las Dependencias y Entidades sólo podrán celebrar contratos de Obra Pública o de servicios relacionados con la misma, con las personas inscritas en el Padrón -de Contratistas de Obras Públicas-, cuyo registro esté vigente".²²

"La Secretaría -de Programación y Presupuesto- está facultada para cancelar el registro de los contratistas cuando éstos hayan celebrado contratos en contravención por lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas, por causas imputables a los contratistas".²³

21 Tesis 367, Quinta Epoca, Tomo XVII, pág. 274, 2a, Sala, 1917-1975

22 Art. 19, párrafo tercero de la Ley de Obras Públicas (D.O.F. dic.30 de ...1980).

23 Frac. IV, art. 24 de la misma Ley.

Lo anterior significa que el particular que celebra un Contrato Administrativo de Obra Pública, necesita de una capacidad especial; siguiendo con este mismo criterio, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, del 8 de febrero de 1985, en su artículo 20 establece: "Las Dependencias y Entidades sólo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el Padrón", se refiere al Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

Asimismo señala que: "Los actos, convenios, pedidos, contratos y negocios jurídicos que las Dependencias y Entidades realicen en contravención a lo dispuesto por esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven, SERAN NULOS DE PLENO DERECHO",²⁴ incluyendo, desde luego, el registro en el Padrón.

C) CAUSA

Para mí, la causa, como lo señala nuestra legislación en su Código Civil, es el motivo o la razón fundamental que tienen las partes para la celebración de un contrato.

En los Contratos Civiles, la noción de causa surge en el Derecho Francés en el siglo pasado, teoría que nuestro Código Civil adopta en su articulado vigente, en contraposición de los Códigos Civiles del siglo pasado que fueron eminentemente anticausalistas.

24 Artículo 47

En los contratos administrativos, la idea de causa o motivo determinante, tiene aún más importancia que en los contratos de Derecho Privado, porque presume la noción de interés público o el fin de la Institución a que se refieren esos contratos.

Mucho se ha hablado sobre el significado de interés general, algunos autores le llaman interés público o utilidad pública o social; entiendo que el interés general son, las necesidades o ausencias de algo fundamental en la colectividad; por lo general, el Estado cumple con sus funciones, al promover la creación de ciertos satisfactores.

Cuando el Estado no puede satisfacer las necesidades de la colectividad busca la concertación de acciones con los particulares, a fin de cumplir con sus objetivos; así pues, la concertación, que señala la Ley de Planeación, ²⁵ "será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Asimismo, el artículo 30 de la referida ley, señala: los contratos y convenios que celebre la Administración Pública, Dependencias o Entidades con los particulares, se consideran de Derecho Público.

Para el suscrito la causa, o sea el Interés General, en los contratos administrativos, consiste en el elemento fundamental para la celebración de este tipo de contratos.

El problema estriba en saber qué es el interés general, o quién determina dicho interés; entiendo que el interés general o necesidades de la colectividad, los determina el Congreso de la Unión, mediante la legislación respectiva o el Ejecutivo Federal, a través de los Decretos Administrativos.

D) CONSENTIMIENTO

Igual que en la Teoría General del Contrato Civil, el consentimiento es la manifestación de voluntad, mediante la cual, se logra el acuerdo entre las partes que celebraron el contrato.

En los contratos administrativos, el consentimiento siempre deberá ser expreso.

E) FORMA

Es la ley que señala en cada caso la forma que deben revestir los contratos administrativos. Es ley no escri-

ta, señalada por los doctrinarios, que la forma escrita es esencial para la existencia de un contrato administrativo; a contrario sensu, no existen dentro del Derecho Público, los contratos administrativo consensuales.

F) COMPETENCIA

Si para el particular la posibilidad jurídica de contratar se llama capacidad, para el órgano de la Administración Pública se llama competencia, o sea, dicho órgano administrativo que contrata debe ser un órgano competente, es decir, estar autorizado por la ley para celebrar el contrato.

En principio, la Ley Orgánica de la Administración Pública señala las facultades de cada Dependencia y otra ley a las Entidades, para la celebración de los contratos administrativos y determina las facultades de vigilancia a las Secretarías de Programación y Presupuesto y a la de la Contraloría General de la Federación.

G) REGIMEN JURIDICO ESPECIAL

El contrato administrativo está sometido a un estricto régimen de Derecho Público, sólo por excepción o supletoriedad se aplica el Derecho Privado.

Es a través de las cláusulas reglamentarias, como

la ley asegura el mantenimiento del interés general, que no puede quedar al arbitrio de los particulares.

"Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos serán resueltos por los Tribunales Federales", así reza el artículo 39, en su segundo párrafo, en la Ley de Planeación.

3.- ELEMENTOS DE VALIDEZ

A) LICITACION

Si analizamos el artículo 134 de la Constitución, enseguida, transcrito, encontraremos varios detalles.

"Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solvente en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia

el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Desentrañando los dos primeros párrafos, encontraremos que la licitación pública o concurso, es un elemento esencial del contrato administrativo; pero, el señalamiento posterior de la no IDONEIDAD, da lugar a la excepción dentro de este tipo de contratos.

Por concurso público vamos a entender el procedimiento administrativo, por virtud del cual el Estado contempla las diversas condiciones de las ofertas, en cuanto a idoneidad y conveniencia, a fin de proceder a la adjudicación de los diversos contratos.

Visto así dicho ordenamiento, tenemos pues, que tanto los servicios, arrendamientos, enajenaciones, adquisiciones y obra pública, para su adjudicación, se tienen que concursar, lo cierto es que nuestra legislación está muy atrasada en este aspecto, a diferencia de otras materias donde abundan los ordenamientos jurídicos,

la licitación pública en México está sin legislar, excepto raras excepciones como las señaladas, brevemente en la Ley y Reglamento de las Obras Públicas, y la bien señalada, con algunas imperfecciones a mi entender, Norma de Concursos para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, que realicen las Dependencias y Entidades de Administración Pública, en vigor desde octubre de 1980, reglamentarias de la Ley de Adquisiciones, mientras no se expida el nuevo Reglamento.

Dicho ordenamiento poco conocido en materia administrativa, casi no se aplicó, sino hasta principios de 1983, cuando surgió la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien con sus procedimientos de verificación y auditoría "obligó" a los Servidores Públicos a la aplicación de esta Norma; obligación que se tenía de antemano, pero que el Estado no había insistido; paralelamente se expidió una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, más severa que la anterior, que propició su aplicación.

La Norma de Concursos y la Norma General de Adquisiciones fueron modificadas por el ordenamiento llamado "PRIMERAS NORMAS COMPLEMENTARIAS SOBRE ADQUISICIONES Y ALMACENES", publicado en el Diario Oficial el 11 de julio de 1983.

Dentro de la Licitación, podemos distinguir, sin querer abundar en ello, puesto que no es el propósito del presente trabajo, a pesar de conocerla con cierto detalle, las

siguientes fases del concurso:

a) Convocatoria y Bases de Concurso

La primera significa la invitación al concurso y la segunda las reglas o bases, sobre las cuales gira el concurso, tales como, requisitos que deben cumplir los concursantes y procedimientos a seguir.

b) Acto de Apertura de Ofertas

Es el momento en el cual el titular del área de adquisiciones o persona responsable, lleva a efecto la apertura de los sobres, que contienen las ofertas de los concursantes, en la hora y día indicados en la convocatoria.

El acto de apertura de ofertas, incluye lo siguiente:

1o.- Lectura de la lista de los concursantes registrados.

2o.- Apertura de los sobres, que contienen las ofertas de los concursantes, siguiendo el orden de la lista de registro.

3o.- Lectura, a la parte sustantiva, de las ofertas presentadas.

4o.- Elaboración del acta de apertura de ofertas.

c) Evaluación de las ofertas y determinación de los concursantes ganadores

La evaluación de las ofertas recibidas deberá hacerse comparando entre sí, en forma equivalente, todas las condiciones ofrecidas por los distintos concursantes, siempre y cuando dichas ofertas cumplan con todos los requisitos señalados al efecto.

La evaluación de las ofertas y la determinación de los concursantes ganadores, la debe realizar el área de adquisiciones de la Dependencia o Entidad.

Se considerarán ganadoras, aquellas ofertas que resulten más convenientes, en todos sentidos, para el Estado.

d) Fallo

El fallo o resultado del concurso, deberá señalarlo en la convocatoria respectiva la Dependencia o Entidad, de acuerdo a una de las siguientes opciones:

1o.- El fallo será comunicado durante el acto de apertura de ofertas.

2o.- El fallo será comunicado posteriormente al acto de apertura de ofertas, sin efectuarse acto de fallo.

3o.- Se efectuará acto de fallo, con posterioridad al acto de apertura de ofertas.

El acto de fallo es otro momento distinto al acto de apertura de ofertas, de modo que cuando se lleve a cabo de esta manera, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Señalar día y hora para el acto de fallo.
- Elaborar una lista de registro de personas asistentes al acto.
- Comunicar el fallo o resultado a los concursantes.
- Indicar la fecha de firma de los contratos.
- Elaborar el acta correspondiente al acto de fallo.

e) Firma de Contrato

Es el último acto del concurso, consistente en la manifestación de la voluntad, mediante la firma del contrato administrativo.

B) GARANTIA

Es, en los contratos administrativos, un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, por parte del particular; esto significa, que sólo el particular otorga garantía para asegurar el cumplimiento del contrato, en virtud de que la garantía es una obligación accesoria

de la principal, que es cumplir con el contrato.

En los contratos de Obra Pública y Adquisiciones es obligación del particular, establecer en los contratos una fianza, a favor de la Tesorería de la Federación, si se contrata con alguna Dependencia, y a favor de las Entidades mismas, cuando con ellas, el particular se obliga.

A pesar de esa obligatoriedad, he querido a propósito señalar que la garantía no es un elemento de existencia, puesto que habiendo los esenciales, tenemos que hay contrato administrativo; además, se han dado casos en que varios han funcionado, sin el establecimiento de garantía.

Por último, señalo que además de la legislación aplicable, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público determina el procedimiento o tratamiento a seguir cuando los particulares establezcan garantías, a favor de alguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal.

C) SANCION

El concepto de sanción se emplea como pena o represión. En los contratos administrativos, se entiende como la pena a cargo del particular, por lo general, que se pacta por las partes, cuando incumple sus obligaciones inherentes seña-

ladas en el contrato.

Por lo general, dicha sanción es de tipo pecunario, por excepción se pacta en especie.

D) LA CLAUSULA EXORBITANTE

No es propiamente un elemento del contrato, sino una imposición fáctica, así entendida, del poder público que la reclama inspirado en el interés general, que no debe estar subordinado a un interés particular.

El Estado define, previamente, el régimen jurídico que regulará todos sus actos, que no pueden ser otros que la imperiosa necesidad del mantenimiento de los servicios públicos.

Para el suscrito, esa imposición fáctica se materializa de la siguiente manera, al señalar alguna de las situaciones aquí planteadas, tales como:

- a) Competencia
- b) Régimen Jurídico Especial
- c) Licitación
- d) Garantía
- e) Sanción

C A P I T U L O I I I

ORIGENES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MERCADO ALIMENTICIO

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del tema, puesto que no es el que nos ocupa, trataremos de dar una idea general, de cómo el Estado Mexicano, a través de la historia, nos muestra su intervención en el manejo de los alimentos.

Una de las necesidades básicas del hombre, por no decir la principal, es el de alimentarse, de ahí la preocupación de nuestros gobernantes para dar de comer a su pueblo; en este capítulo trataremos de reseñar, desde la época precolombina hasta nuestros días, las actividades inherentes a este punto.

1.- EPOCA PREHISPANICA

Para su mejor comprensión, la vamos a dividir en varios puntos, de acuerdo al señalamiento de los diversos autores:

A) MERCADOS Y MERCADERES

Los gobernantes aztecas tenían gran preocupación por el abasto y distribución de los alimentos requeridos por la población entera, de modo que una forma de llegar dichos productos a la población, fue el establecimiento de mercados o tianguetz, entre los cuales descollan los de la plaza principal de Tenochtitlan y el de Tlatelolco.

No había tiendas en México, sino que todas las diversas manufacturas y productos agrícolas, se llevaban a vender a las grandes plazas de mercado de las principales ciudades. Cada 5 días se celebraban ferias, a las que concurría una multitud de personas de las cercanías que iban a comprar o a vender, señalándose a cada efecto un lugar determinado en la plaza.²⁶

En lo relativo a los mercados, es de admirarse los grandes comentarios que los historiadores han hecho del mercado de Tlatelolco, a propósito dejemos que Hernán Cortés nos hable de dicho centro:²⁷

"Tiene esta ciudad muchas plazas, donde hay continuo mercado y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de 60,000

26 Prescott, William H. HISTORIA DE LA CONQUISTA DE MEXICO. p. 70.

27 Cortés, Hernán. CARTAS DE RELACION, Ed. Porrúa, S.A., México 1981.p.62

ánimas comprando y vendiendo; donde hay todos los géneros de mercaderías que en todas las tierras se hallan, así de mantenimientos como de vituallas, joyas de oro y de plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de piedras, de huesos, de conchas, de caracoles y de plumas. Véndese cal, piedra labrada y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada y por labrar de diversas maneras. Hay calle de caza donde venden todos los linajes de aves que hay en la tierra, así como gallinas, perdices, codornices, lavancos, dorales, zarcetas, tortolas, palomas, pajaritos en cañuela, papagayos, búharos, águilas, halcones, gavilanes y cernícalos; y de lagunas de estas aves de rapaña, venden los cueros con su pluma y cabezas y pico y uñas.

.....

"Venden mucho maíz en grano y en pan, lo cual hace mucha ventaja, así en el grano como en el sabor, a todo lo de las otras islas y tierra firme. Venden pasteles de aves y empanadas de pescado. Venden mucho pescado fresco y salado, crudo y guisado. Venden huevos de gallinas y ánzares, y de todas las otras aves que he dicho, en gran cantidad; venden tortillas de huevos hechas. Finalmente, que en los dichos mercados se venden todas cuantas cosas se hallan en toda la tierra, que por la prolijidad y por no me ocurrir tantas a la memoria, y aun por no saber poner los nombres, no las expreso. Cada género de mercadería se vende en su calle, sin que entremetan otra mercadería ninguna, y en esto tienen mucha orden. Todo se vende por cuenta y medida, excepto que hasta

ahora no se ha visto vender cosa alguna por peso".

A un lado de los mercados, encontramos muchas tabernas donde se entra a comer y a beber los vinos hechos de maíz; ²⁸ se vendían toda clase de productos: "Las cosas que ahí se vendían eran tantas y tan variadas, que los historiadores que las vieron, después de hacer una larga y prolija enumeración, concluyen diciendo que es imposible expresarlas todas... en una palabra, vendíase en aquella plaza cuanto podía venderse en toda la ciudad; porque, a excepción de los comestibles, que había venales en otros mercadillos de la ciudad, ninguna cosa se vendía fuera de la plaza del gran mercado. Allí concurrían los alfareros y lapidarios de Cholula, los plateros de Azcapotzalco, los pintores de Texcoco, los estereros de Cuauhtitlán, los ramilleteros de Xochimilco, los pescadores de Cuitláhuac, los cazadores de Xilotepec y los canteros de Tenayuca". ²⁹

A propósito de los mercaderes, o sea, las personas que se dedicaban al comercio o a la venta en los mercados, Fray Bernardino de Sahagún nos dice: ³⁰

"El mercader es tratante, y para mercadear tiene cuenta con los mercados; el buen mercader sabe multiplicar su caudal y guardar bien lo ganado; vende y compra por justo pre-

28 De las Casas, Fray Bartolomé, LOS INDIOS DE MEXICO Y NUEVA ESPAÑA, Editorial Porrúa, México 1979, pág. 45.

29 Clavijero, Francisco Javier. HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO, Editorial Porrúa, pág. 235.

30 De Sahagún, Fray Bernardino. HISTORIA GENERAL DE LAS COSAS DE NUEVA ESPAÑA, Editorial Porrúa, México 1982, pág. 565.

cio, es recto en todo y temeroso de Dios, sabe también concertarse en el precio y es bien conveniente.

"El mal mercader muy lindamente engaña vendiendo y regateando más de lo que es justo, es mentiroso y gran embaucador y es gran encandilador, y engaña más de la mitad del justo precio, o dalo a logro".

El mismo autor nos señala que el mercader de maíz, es por lo general, el mismo labrador que acude a los mercados para venderlo, y el que es buen tratante vende su maíz limpio, gordo, sin alguna falla, recio, macizo y duro, y cada género de maíz lo vende por sí, el blanco, el prieto, etcétera.

B) NORMATIVIDAD LEGAL EN LOS MERCADOS

Este punto es muy importante, ya que los mismos Aztecas tenían un sistema muy especial de legislación en general, y sobre todo en los mercados, así pues para evitar todo fraude en los contratos y todo desorden en los contratantes en los mercados, había varios inspectores que giraban incesantemente por los mercados, observando cuanto pasaba, y un tribunal de comercio que residía en una de las casas de la plaza, compuesto de 12 jueces únicamente destinados a juzgar de las diferencias de los mercaderes y de los delitos que allí se cometían.

De todo lo que se introducía en el mercado se paga-

ba un porcentaje o tanto de derechos al Rey, el cual se obligaba de su parte a administrarles justicia y a indemnizar sus personas y bienes. Rara vez se veía un hurto en el mercado, por la vigilancia de los ministros reales y el rigor con que inmediatamente se castigaba.

Motolinía, citado por Clavijero,³¹ señala que fue testigo ocular de la siguiente escena: teniendo 2 mujeres una rencilla en el mercado de Texcoco y propasándose una de ellas hasta poner en la otra sangre en sus manos, con asombro del pueblo, que no estaba acostumbrado a este tipo de espectáculos, dicha mujer fue inmediatamente castigada y condenada a muerte por el escándalo. Todos los españoles que asistieron a estos mercados lo celebraron con muchos elogios y no hallaron palabras para ponderar el orden admirable y bella disposición que había entre tantos mercaderes.

Otra de las penas eran algunas de las siguientes: el que en el mercado alteraba las medidas establecidas por los jueces, era condenado a la muerte, que allí mismo y sin dilación alguna se le daba, para lo cual había inspectores que cuidaban en los mercados las medidas establecidas y había jueces que examinaban las causas o quejas que se presentaban por tal situación, así pues cualquier alteración por parte de un mercader era penada con la muerte, siempre y cuando los jueces lo hallaren culpable, en un proceso sumarísimo de alteración.

31 Op. Cit. p. 237

El ladrón de cosas leves no tenía otra pena que la de reparar el daño al agraviado. Si la cosa robada ya no existía, el ladrón tenía que pagar el equivalente de la cosa, pero, si éste no tenía para pagar, moría apedreado. Si el robo era de oro o plata, después de pasear al ladrón por las calles de la ciudad, le sacrificaban en honra del Dios de los Plate-ros.

Al que robaba cierto número de mazorcas de maíz de alguna sementera, o arrancaba cierto número de plantas medicinales; perdía la libertad y se hacía esclavo en favor del dueño de la sementera; pero ya se preveía, en aquel entonces el robo por necesidad para comer, en estos casos, le era lícito al ladrón necesitado o hambriento tomar de la sementera o de los árboles frutales que había sobre el camino, la cantidad suficiente para remediar su necesidad.

Por lo general, el que robaba en el mercado, algún producto o mercancía, era allí mismo, sin dilación alguna, muerto a palos.

Por lo que respecta al sistema judicial, en nuestra materia, los jueces de los tribunales, de todos los que había en aquella época, eran sostenidos con el producto de una parte de las tierras de la corona, reservadas para este objeto, y tanto ellos como el juez supremo, servían a sus empleos de por vida. En el curso de los procedimientos judiciales,

se advertía el orden y la decencia, puesto que estas personas tenían , sin problemas, el maíz, frijol, y cualquier otro producto que necesitaran.

Independientemente de las normas de carácter administrativo y penal, había algunas de tipo fiscal, o sea, los impuestos o cargas que tenían que pagar los particulares o mercaderes al rey, dichos impuestos o tributos variaban, así pues entregaban vestidos de algodón, mantos de pluma, armaduras bellamente labradas, oro en polvo, vasos, vajillas, jarras, copas de cristal, cascabeles, armas, utensilios de cobre, granos (maíz, frijol, entre otros), cochinilla, cacao, animales, aves silvestres, maderas y en fin, toda clase de productos elaborados o no por los artesanos o productores del campo, a que estaban obligados los ciudadanos aztecas.

C) HAMBRES, SEQUIAS Y SUS EFECTOS

A pesar de la buena administración que ejercía el gobierno de los Aztecas en su época, también dicho Estado tenía épocas de crisis, sobre todo aquéllas referidas a los alimentos. En 1448 y 1449 se perdieron las sementeras de maíz, por haberse helado el grano "cuando estaba en leche", y en 1450 por falta de agua; los efectos no se hicieron esperar: en 1451 apenas hubo semilla que sembrar, por haberse consumido casi la totalidad en los 3 años anteriores, lo mismo que los granos de las cosechas pasadas que había en las trojes.

El desarrollo de la agricultura y las provisiones de los monarcas aztecas, para los momentos de escasez, no fueron suficientes para evitar las crisis alimentarias.

Entre los años de 1450-1454, cuando una prolongada sequía provocó hambre y penurias entre la población azteca, llegando a tal grado, que los hombres se vendían los unos a los otros.

Las hambrunas también fueron causa de la aparición de epidemias y enfermedades y del desarrollo de movimientos migratorios, por medio de los cuales, importantes contingentes de población se trasladaban hacia lugares en los que la carencia de alimentos no se hubiera manifestado.

Para conocer más de cerca la situación que prevalecía en aquellos casos, dejemos la bella pluma de Torquemada que nos explique las crisis alimentarias:³²

"Los nueve años del reinado de Motecuhzuma (sic) crecieron tanto las aguas de esta laguna mexicana, que se anegó toda la ciudad y andaban los moradores de ella en canoas y barquillas, sin saber qué remedio dar ni cómo defenderse de tan grande inundación. Dos años después de pasada esta inundación dicha, hubo hambre casi universal en toda la tierra fría, porque cuando los panes estaban ya en xilote (que es

32 De Torquemada, Fray Juan, MONARQUÍA INDIANA, Universidad Nacional Autónoma de México, Volumen 1, pag. 219.

como decir estar la espiga en leche), cayeron grandes hielos, unos días tras otros y los abrasaron todos; de manera que este año no se cogió grano de maíz, pero valíanse del que tenían recogido el año antes, y con este reparto no sintieron estas gentes mucha hambre. Pero el siguiente luego sucedió lo mismo que el pasado, que estando en leche la mazorca sobrevinieron hielos que todo lo abrasaron. También el año que se siguió fue de mucha seca y no cogieron nada. Habiendo ya 3 años que no tenían cosecha y se sustentaban del poco maíz que quedaba del atrasado, llegó el cuarto año en el cual como no tenían semilla no sembraron, y el año también que no ayudó, por ser muy avieso; de aquí resultó una grandísima hambre y tanto que llegaron estos pobres mexicanos a comer raíces de tulin (que es la que llamamos nosotros enea o espadaña) y otras raíces de yerbas silvestres, por no tener cosa que comer; y llegó a tanto la penuria que se vendían los unos a los otros por precio de maíz; y viendo el rey y su consejo que esto pasaba y que era fuerza pasar así, porque de todo punto no perecieran los mexicanos, dieron permiso de que ya que se hubiesen de vender por esclavos, fuese el valor y precio de una doncella, 400 mazorcas de maíz, que desgranadas hacen una hanega o poco menos, y el de un mancebo o mozo, fuesen quinientas mazorcas. En esta grande necesidad acudió el piadoso rey a favorecer a su vasallos, abriendo sus graneros y trojes y repartiéndoles de los panes y semillas que en ellas tenían recogidas (que eran en mucha cantidad). Y no les fue de poco alivio a estos mexicanos este socorro, pero como eran muchos no bastó a suplir

la necesidad, en la cual murieron muchos. Y viendo el rey la mortandad que había y que no podía socorrerlos en ella, dió-les licencia y permiso para que pudiesen salir del reino a buscar que comer, en cuya despedida, abrazando a muchos con grande ternura de su corazón y lágrimas de sus ojos, los despidió y de esta vez dicen que salieron muchos que nunca más volvieron. Unos, porque en los caminos se morían de hambre; y otros, porque fueron a aportar a tierras lejanas, donde viéndose apartados y distantes, poblaron por allá y se quedaron. Dícese también que en toda la provincia de Totonacapan (que son aquellas gentes que recibieron primeramente a Hernando Cortés y los primeros que con él se confederaron) hubo maíz, y así fueron muchas gentes de estos acalhuas y mexicanos a comprarlo y daban en precio de él sus hijos e hijas, porque no tenían ya otra hacienda ni cosa con qué rescatarlo".

D) CONSTRUCCION DE TROJES Y ALHONDIGAS

Dentro de la situación alimentaria, que prevalecía antes de la conquista, nuestros ancestros precolombinos edificaban espaciosos graneros para guardar sus cosechas, que los mismos conquistadores confiesan ser de una admirable construcción. En esta medida vemos la previsión del hombre civilizado.

Los mismos antiguos tenían ERAS (espacio empedrado para trillar) para desgranar las mazorcas y para limpiar las

semillas, y TROJES para guardar el grano. Sus trojes eran cuadradas y en su mayor parte de madera. Servíanse para esto del oyametl, que es un árbol altísimo y muy derecho, de tronco redondo, de corteza sutil y lisa, de pocas ramas y muy delgadas y de una madera correosa y difícil de romperse y de apolillarse. Formaban estas trojes de un envigado de pino disponiendo en cuadro los troncos de oyametl, hasta la altura que querían, sin más labor que unas muescas o hendiduras que les hacían cerca de las extremidades para encajar un tronco en el otro y unirlos tan estrechamente que no permitían el paso de la luz.

Tenían estas trojes la puerta en la parte superior y en la inferior una ventanilla. Eran tan grandes que contenían cinco o seis mil fanegas de maíz. Por el dicho de algunos conquistadores, en estas trojes se conserva mejor el grano que en otras edificaciones que se construyeron en esa época en Europa.

En el palacio de los señores o Monarcas, también llamadas Casas Reales, tenían muchas salas, la primera era la sala de la Judicatura, donde residían el rey, los señores cónsules u oidores; otra sala del palacio se llamaba Teccalli o Teccalco, en este lugar residían los senadores y los ancianos para oír los pleitos y peticiones que les ofrecía la gente; otra casa del palacio se llamaba Tecpilcalli, en este lugar se juntaban los soldados nobles y hombres de guerra.

Dentro del palacio real existía una sala o casa que sobresalía y era llamada PETLACALCO. En este lugar posaba un mayordomo del señor, que tenía cargo y cuenta de todas las trojes de los mantenimientos de maíz que se guardaban para proveimiento de la ciudad y república, que cabían en cada una 2,000 fanegas de maíz, en las cuales había maíz desde hacía 20 años sin dañarse; también había otras trojes en que se guardaba mucho frijol.

Había también otras trojes en que se guardaban todos los géneros de bledos y semillas; había otras trojes en que se guardaba la sal gruesa por moler, que la traían por tributo de tierra caliente; también había otras trojes en que se guardaban chiles y pepitas.

E) DIOSES DEL COMERCIO Y DEL MAIZ

Eran tan especiales nuestros antiguos que hasta del comercio y algunos productos de la tierra tenían sus Dioses, independientemente de los múltiples que tenían en otras materias, al respecto José Antonio Gay³³ señala: los mercaderes al llegar a una posada reunían y ataban todos los bastones para tributarles culto; y por la noche se sacaban sangre dos o tres veces en honor de la divinidad. Era pues el bastón del camino, la imagen de TACATEUTLI, Dios del comercio y protector de los que se consagraban a su profesión.

33 HISTORIA DE OAXACA. Ed. Porrúa, México 1984, Pág. 34.

Dejemos que el mismo Torquemada, ya citado, nos explique sobre una Diosa de los Aztecas: "tenían estas gentes indianas una Diosa que se llamaba CENTEUTL, que quiere decir diosa del centil, que es la mazorca de maíz o trigo de estas Indias, la cual se llamaba también TONACAYOHUA, que quiere decir de los panes y mieses, que es la misma que Ceres, tan celebrada de los antiguos. A esta diosa tenían en grandísima reverencia y veneración, en especial los de la provincia de los Totonacas y la obedecían en todo".

"Otra diosa había de diferente cualidad de la ya dicha, de la cual dice que una vez se aparecía en figura de mujer moza y hermosa y andaba por los tiánguez o mercados, enamorándose de los mancebos y provocándolos a su ayuntamiento y consumado los mataba. No sé que verdad tiene esto, aunque sabemos que el demonio usaba con estas gentes muchos engaños, transfigurándose en muchas formas y figuras, como aquél que lo sabe hacer (como dice San Pablo), que aunque lo parece de luz, lo es siempre de tinieblas; y así lo suele permitir Dios y así lo permitirá entre estas erradas gentes, por sus grandes pecados (sic)".³⁴

2.- EPOCA COLONIAL

La conquista y la colonización de la que sería la Nueva España trajeron como consecuencia la imposición de nue-

³⁴ Op. Cit. Volumen III, p. 87

vas estructuras políticas, económicas y sociales, reflejo de aquéllas imperantes en la Metrópoli.

Basada la explotación económica de la Colonia en la extracción y acumulación de metales preciosos, el esquema de desarrollo adoptado por los conquistadores centró su atención en las zonas mineras, en la capital y en los puertos de salida de dichos metales. El resto del país permaneció aislado y fragmentado económicamente en múltiples mercados de carácter local.

En consecuencia, la actividad agropecuaria, quedó subordinada a las necesidades de abastó de los centros mineros y las ciudades convertidas en puntos estratégicos de la dominación colonial.

La agricultura del México de entonces, que giró esencialmente alrededor de la producción de maíz y frijol no se significó precisamente por su eficacia. La institución colonial de la encomienda, en mucho contribuyó a que la tierra fuera considerada por sus propietarios españoles, más como un elemento de prestigio, que como un bien utilizable, para la producción de plusvalía, como un recurso económico.

La población indígena que había sido repartida entre los conquistadores debía trabajar o pagar un tributo a su dueño, llamado encomendero, el cual por su parte tenía como

Única obligación, la de enseñarle la religión cristiana e instruirle, conforme a las Leyes de Indias. En este esquema de relaciones, entre los productores directos y los dueños de la tierra, la mayor parte de los alimentos que consumían los dominadores eran aportados por los indios encomendados, ya fuera vía trabajo o vía tributos.

Mientras los españoles se apoderaban de las mejores tierras y las dedicaban al cultivo de trigo, frutales europeos y ganadería, los indígenas que siguieron cultivando maíz, frijol, chile y maguey se veían forzados a producir lo necesario, para el consumo local y llenar las crecientes necesidades alimenticias de las ciudades y centros mineros.

El comercio de los productos alimenticios, y en general de todo tipo de mercancías, estuvo siempre controlado por los españoles, que impusieron sus particulares intereses sobre los del resto de la sociedad. Sin embargo el gobierno colonial no dejó al libre albedrío del mercado, la comercialización de los alimentos básicos. A través de instituciones como las alhóndigas, que tenían como función primordial normar los precios de los cereales, y los pósitos que eran almacenes instrumentados para prevenir la escasez y frenar la especulación, vigilaba los precios con el objetivo fundamental de prevenir, precisamente, la escasez de los alimentos.

Los hacendados llevaban sus productos a la alhón-

diga para venderlos por medio de los empleados; cuando éstos subían los precios intervenía el pósito abriendo sus puertas, para imponer un precio bajo y acomodado al consumidor.

La concentración de todos los granos en un lugar determinado, supervisados por autoridades gubernamentales, permitía llevar una cuenta pormenorizada de las necesidades y las operaciones realizadas para satisfacerlas.

Sin embargo, el Estado actuaba en dos papeles diferentes; por un lado, aparecía como benefactor del grueso de la población y por el otro servía a los intereses peninsulares.

Uno de los ejemplos más relevantes de esto último, es el monopolio ejercido por la metrópoli sobre la producción y el comercio de ciertos productos, lo cual vino a inhibir las posibilidades de industrialización y desarrollo de una agricultura moderna en la Nueva España.

La falta de una política que diera coherencia a las diversas etapas que integran la cadena de la producción al consumo de los productos alimenticios, facilitó el surgimiento de la reventa y altos precios, a pesar de los esfuerzos hechos en contra, y provocó que en numerosas ocasiones los alimentos recaudados, por concepto de tributo fueran insuficientes para abastecer a las ciudades, cuando éstas se veían afectadas por

crisis de escasez productiva.³⁵

En tales casos, además de las medidas ordinarias, se llegaba incluso a decretar el abastecimiento forzoso. Los indígenas eran obligados a llevar los tributos hasta la ciudad de México o hasta el lugar que decidiera el encomendero, situación que fue frecuente durante la primera mitad del Siglo XVI (1521-1550).

Quienes tenían granos almacenados eran obligados a venderlos a los precios tasados. Así por ejemplo, en mayo de 1543, la capital atravesó por una terrible escasez de maíz y bastimentos.

Habiéndose enterado el cabildo que había muchos vecinos que poseían grano y no lo querían sacar, acordó pregonar que todos los que estuvieran en ese caso debían trasladarlo a la plaza pública de la ciudad y venderlo a los precios establecidos, con "apercibimiento que no lo haciendo se hará escala en sus casas y pueblos y se hará traer el dicho bastimento a su costo".

Ni medidas como las arriba señaladas, ni la creación de la alhóndiga, de la que ya hemos hablado y que fue decidida por el cabildo de la ciudad de México en 1567, impidieron las crisis cíclicas de escasez y carestía registradas en

35 Florescano, E. EL ABASTO Y LA LEGISLACION DE GRANOS EN EL SIGLO XVI, Historia Mexicana, Vol. XIV, México 1965, El Colegio de México, Pág. 606.

los años de 1538, 1543-44, 1563-64, 1573 y 1579-81, en dichos años las hambrunas y epidemias arrasaron salvajemente poblaciones y regiones enteras.

Todo lo anterior, puso en evidencia la carencia de un sistema coherente y adecuado para regular el abasto y los precios, lo que propició que para el año de 1580 se desarrollara una reglamentación sistemática de los granos, la cual estaba orientada a supervisar, tanto su producción, como su distribución y venta. Para fines del siglo XVI, el trigo, considerado artículo de primera necesidad, ya estaba sujeto a precios tope y a requisitorias de parte de las autoridades cuando el caso lo exigiera.

En el siglo XVII, excepto algunos malos años, los precios de los alimentos básicos permanecieron estables en razón, fundamentalmente, del creciente número de alhóndigas o graneros municipales.

La importancia de esta institución del Virreinato se refleja claramente si consideramos que las necesidades anuales de maíz de la Capital, se cuantifican (en el siglo XVIII), entre 160,000 y 200,000 fanegas,³⁶ de las cuales la alhóndiga, en los años de mayor venta (es decir en épocas de escasez), llegó a suministrar entre 110,000 y 130,000 fanegas.³⁷

36 Fanega: Medida de capacidad para granos, equivalente a 59.052 Kg.

37 Florascano, E. PRECIOS DEL MAIZ Y CRISIS AGRICOLAS EN MEXICO (1708-1810). México. El Colegio de México, 1969, p. 43.

Esto no quiere decir que la participación de los particulares en las tareas de comercialización y abasto de alimentos básicos haya sido suprimida por la existencia de instituciones gubernamentales y la aplicación de determinadas políticas alimentarias. Antes al contrario, a lo largo del siglo XVII, el peso de los grandes hacendados en la oferta de granos fue cada vez mayor, lo que les permitió ejercer una gran capacidad especulativa, principalmente en épocas de carestía, como aconteció en el año de 1786.

Un año antes, la agricultura colonial había sido presa de lo que un autor norteamericano denominó el acontecimiento más desastroso en toda su historia: la helada excepcionalmente severa que en el mes de agosto arruinara la producción de maíz, ocasionando que el año siguiente fuera un año de hambre, durante el cual los precios de ese grano alcanzaran en el valle, los precios más elevados de todos los tiempos.³⁸ No teniendo los pueblos depósitos de semillas con qué suplirse en semejantes casos, los hacendados que conservaban granos en sus trojes, aprovecharon la ocasión para incrementar sus precios a un nivel que hizo imposible que al grueso de la población le alcanzara su jornal, para adquirir el maíz indispensable para su sustento y el de su familia.

En esta misma época, sucedieron diversos hechos, entre los cuales sobresalen algunos que nos señala Manuel Gar-

³⁸ Gibson, Charles. LOS AZTECAS BAJO EL DOMINIO ESPAÑOL (1519-1810), México, Siglo XXI Editores, 1977, p. 323.

cía Purón relacionados con nuestro tema, en su libro MEXICO Y SUS GOBERNANTES:

El Virrey Diego Carrillo de Mendoza y Pimentel en 1623, se hizo cargo del gobierno el 8 de abril, y desde luego se dio cuenta que faltaban alimentos para las clases pobres, por lo que con diez mil pesos propios y otro tanto que consiguió entre los acaparadores, compró y distribuyó 10,000 fanegas de maíz. Enseguida de esta medida, y en el mismo año, para conseguir la paz del virreinato, persiguió a los bandidos que infestaban los caminos, haciendo que se ejecutaran a los que se sorprendía robando.

Interrumpió las obras del desagüe de Huehuetoca, por considerarlas muy caras y mandó destruir el dique que impedía que el río de Acolhuacán o de Cuautitlán comunicase con las lagunas. En diciembre de ese año, por las fuertes lluvias que cayeron, hubo una inundación muy grande, que causó muchas pérdidas y molestias. Luego se opuso enérgicamente al monopolio del maíz, concitándose el odio de los influyentes. Con motivo de numerosas quejas que recibió contra el arzobispo de México, don Juan Pérez de la Serna, por la venalidad o parcialidad de las sentencias que su tribunal daba, le llamó la atención al respecto; pero, el Arzobispo se sintió injuriado y lo excomulgó. Entonces el virrey lo detuvo y lo mandó a Ulúa, para que de allí se embarcara hacia España.

El virrey José Sarmiento de Valladares entre sus mejores actos como gobernante de la Nueva España, destacaron las medidas que empleó en 1708, para acabar con las periódicas hambreras de la ciudad de México, para lo cual mandó hacer provisiones de trigo y maíz en la Alhóndiga de la capital, llevando considerables cantidades de víveres de otras provincias; y la que puso en práctica para echar a andar de nuevo las numerosas minas que estaban paralizadas, por falta de azogue: mandó al gobernador de Filipinas que adquiriera la mayor cantidad posible de mercurio, el que debería embarcar para Acapulco con lo cual pudieron trabajar las minas de plata.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE

El efecto de los ataques sucesivos de las crisis agrícolas sobre las débiles estructuras de la Nueva España y el desarrollo de una tempestad de altos precios se conjugan para conformar el escenario económico, en el que se presenta el estallido de la revolución de Independencia.

Las acciones armadas que rápidamente tienen lugar a lo largo y ancho del territorio nacional repercuten negativamente en la vida económica de la nación. Pronto se experimenta un descenso drástico en la producción, debido a la inseguridad, el pillaje, las dificultades para entrelazar los mercados tradicionales, la ociosidad en que permanecían las fincas en poder de la Iglesia y la escasez de mano de obra, provocada por los desplazamientos masivos de la población rural, con motivo

de la misma guerra.

El fin de la lucha independentista vino aparejado por el de la inestabilidad y precariedad en que la población vivía tanto en el campo, como en las ciudades. En los años de 1823, 1834 y 1835 se sucedieron junto con levantamientos armados, el hambre, la violencia, la mortandad, las epidemias y los movimientos migratorios.

La producción agrícola tardó bastante en recuperarse. Los cereales tuvieron que cultivarse localmente, lo que inhibió el desarrollo de los mercados que en general resultaron ser sumamente limitados, en relación con la capacidad productiva de las grandes haciendas, convertidas en punta de lanza del modo de producción capitalista en el campo.

El control de los mercados regionales estuvo en manos de comerciantes del lugar que mantenían relaciones económicas con los productores locales, y a la vez con los comerciantes monopolísticos de las mercancías nacionales, lo que les daba un férreo control de su zona comercial de dominio.

A lo largo del siglo XIX, el desarrollo de la circulación de mercancías en los circuitos regionales y locales siguió un ritmo de crecimiento diferente, aunque vinculado al seguido por la actividad comercial externa. Mientras a ésta la caracterizó un funcionamiento dinámico favorecido permanen-

temente por la política comercial de los gobiernos y por el mismo desarrollo del comercio y transportes mundiales, la primera se significó por un crecimiento leve y por poseer estructuras comerciales tradicionales, casi inalterables.

Entre 1821 y 1880 el flujo comercial entre México y el exterior, concretamente en lo referente a las importaciones, se centró en bienes de consumo que representaron 9/10 partes de los totales anuales, y de entre estos bienes de consumo la cifra mayor correspondió a aquéllos destinados a satisfacer necesidades básicas de la población mexicana. Ya en los años de 1822-1823 y 1834-1835 las sequías que habían convertido a la península de Yucatán en una zona de desastre, provocaron por primera vez que se efectuaran compras masivas de maíz y otros cereales en el extranjero.

Durante el porfiriato (1876-1910), aunque el área de cultivos irrigados aumentó considerablemente y se mejoraron notablemente el transporte y la comunicación por ferrocarril, la irrupción de las sequías continuó provocando carestía, hambre, migraciones, inestabilidad social y mayores compras de cereales en el extranjero. La precariedad en las condiciones de la agricultura y del comercio se agudizó en los primeros años del régimen porfirista, debido a la falta de apoyo económico al campo y la ausencia de créditos en la ciudad.

4.- MEXICO REVOLUCIONARIO Y POSREVOLUCIONARIO

La posibilidad de adquirir víveres configura para el pueblo el rostro más inmediato de los problemas nacionales, el medidor real del estado del país. Y es frente a ese indicador que el pueblo reacciona en forma definitiva, puesto que se trata de su propia supervivencia.

En el caso específico de la revolución de 1910, resultaría difícil explicar la amplitud y violencia de la lucha, así como su prolongada duración y desenlace, si no tomamos en cuenta las repercusiones del asunto de los alimentos.

Lo que se inició con la aparición de una protesta frente a irregularidades electorales, no era sino la búsqueda de una nueva organización del país.

La clase trabajadora -en el campo o en la ciudad- veía cómo sus condiciones de vida iban reduciéndose al mínimo, pues la producción agrícola resultaba insuficiente para las necesidades del consumo nacional⁴⁰ y, por otra parte, los bajos salarios dejaban fuera del alcance de muchos trabajadores las ya de por sí insuficientes cosechas.

La violencia dañó seriamente la economía nacional y no tardó en agudizarse el hambre, de la que no se salvó ni la propia capital de la República. Los factores de la escasez

40 López Gallo, Manuel. ECONOMIA Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO. Ediciones "El Caballito", S.A., 1975, pág. 368.

de alimentos, durante la revolución conciernen además del nivel de producción al nivel de distribución, esto es, al comercio.

La reacción más inmediata frente a la escasez era la de saqueo. Acicateada por el hambre, una multitud tomaba por asalto tiendas, almacenes, graneros, desafiando incluso las amenazas de la autoridad armada. Más allá del saqueo, el descontento y la angustia encaminaban su agresividad hacia quienes creían responsables -por negligencia o malicia- de la situación; en otras palabras: contra el gobierno, o contra los extranjeros. Era sabido que existían acaparadores, que los altos precios no sólo reflejaban malas cosechas, sino también especulación.

Los regímenes revolucionarios percibieron con claridad el problema y se abocaron a su solución. Para ello se fueron implementando diversas medidas, como fueron: controles de precios, para lo cual Carranza formó una Comisión Reguladora de Precios, en 1915; vigilancia por un funcionario especial sobre compraventa de artículos de primera necesidad (medida del General Pablo González, adoptada para la capital, en 1915), y medidas contra la ocultación de víveres. Generalmente, las disposiciones del gobierno contra la especulación no fueron muy eficaces, pero señalan un cambio importante.

Una vez terminada la contienda militar quedaba co-

mo la tarea más urgente reconstruir el país, y ante todo, proveer a sus habitantes de un abasto regular de alimentos, si se deseaba consolidar la estabilidad política.

Otro cambio era el de la composición del comercio de granos: la guerra, además de propiciar -a fines de 1917- el surgimiento de pequeños molinos de trigo, que serían cuna de la industria harinera, hizo pasar de manos extranjeras a nacionales el comercio de semillas alimenticias y de víveres en general.

Visto lo anterior, puede parecer extraño que terminada la guerra no hubiese aminorado el problema de la escasez de alimentos, y su secuela de inquietudes. De año en año se anunciaban cosechas insuficientes de maíz y frijol, frente a lo cual el gobierno tenía que hacer importaciones.

Las buenas intenciones con las que se comprometió el Estado, al concluir la Revolución, habrían de enfrentar serios obstáculos provocados por la existencia de una coyuntura económica, en la que el crecimiento de la población y las transformaciones socio-económicas -aceleradas cuando el país comienza a estabilizarse- originaron una mayor demanda de productos de consumo necesario frente a una oferta, cada vez más enrarecida.

C A P I T U L O I V

LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares es un Organismo que ha creado el Estado Mexicano, como un medio para hacer llegar a las clases de menores ingresos, los productos denominados básicos. El presente capítulo analiza la historia y la naturaleza jurídica, así como los objetivos de CONASUPO, revelando los esfuerzos del gobierno en materia alimenticia.

El Estado, a través de CONASUPO, así denominada por sus siglas, influye en la estructura de la agricultura y condiciona el patrón de expansión de la industria usuaria de granos. Puede determinar, con el uso de los precios de garantía, la rentabilidad del cultivo de los distintos productos agrícolas industriales.⁴¹

1.- ANTECEDENTES DE CONASUPO

En el plan sexenal elaborado en 1934, durante la campaña presidencial del general Lázaro Cárdenas, se incluye-

41 Barkin, David y Blanca Suárez. EL FIN DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA. Ed. Nueva Imagen. p. 148, México, 1982.

ron algunos planteamientos sobre la intervención del Estado en materia de precios y de regulación del comercio, la administración cardenista dedicó especial atención a la inflación, la escasez y la especulación, que limitaban severamente los esfuerzos oficiales tendientes a beneficiar a las clases populares.

En ese mismo año, cuando todavía no se daba a luz pública dicho Plan, el Estado ya había dado un paso decisivo con la creación de la primera Institución Estatal, con propósitos reguladores: Almacenes Nacionales de Depósitos, S. A. (ANDSA), cuyas atribuciones básicas consistieron desde entonces en almacenar, guardar y conservar semillas y demás frutas o productos agrícolas industrializados o no y expedir certificados de depósito y bonos de prenda.

Tres años después, en junio de 1937, fue creado el Comité Regulador del Mercado de Trigo, para responder a la escasez permanente de este cereal. El Comité tuvo por objeto estudiar la distribución de las cosechas, investigar la capacidad adquisitiva de trigo de la población del país y el consumo de harina y pan.

El primero de septiembre de 1937 inicia sus funciones la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.(CEIMSA), una filial del Banco Nacional de Comercio Exterior, que operaría originariamente en el área de Comercio Internacional de

Granos Básicos, CEIMSA complementa las tareas de ANDSA, creada con anterioridad.

En 1938 se crea el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, para estudiar, proponer y ejecutar medidas concretas que, sin propósitos de lucro, regularizarán el mercado de las subsistencias, ya fuese comprando, vendiendo o almacenando productos.

Ese mismo año, y como consecuencia del Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario, del 4 de octubre, se crearon los Comités Consultivos de Artículos de Consumo Necesario y por más tarde, el 9 de enero de 1940, se establecieron los Comités de Vigilancia del Comercio de Artículos de Primera Necesidad. Los primeros se ocuparon de examinar los mercados en detalle, a fin de proponer soluciones para evitar el alza de los precios; los segundos, de vigilar que las disposiciones del Ejecutivo fuesen puntualmente cumplidas, sobre todo por los expendios del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

El 3 de mayo de 1941, el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó una ley, en la que advertía que era una exigencia inaplazable atacar en su origen la formación de los precios, mediante una intervención activa del gobierno en sus determinantes, para no tener que esperar, ulteriormente, de las simples medidas de vigilancia y policía, la corrección del

encarecimiento de los artículos de primera necesidad.

Así, en mayo de 1941, con la creación de NADYRSA (Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.), se sustituyó al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. NADYRSA regularía los precios de artículos de primera necesidad o de las materias primas necesarias para los mismos, procurando asegurar a los productores precios remunerativos y razonables, y a los consumidores precios a su alcance.

En 1941 la sustitución del Comité creado tres años antes, enfrentó al gobierno a una campaña de desprestigio (la más dura que haya sufrido organización alguna), por parte de los sectores afectados más directamente: comerciantes, acaparadores y traficantes de toda índole.⁴² La nueva organización incluía la participación de los propios comerciantes. Aún así, no se logró un impacto significativo. En 1943 se formó la Comisión de Abastecimientos y Control de Precios, que tenía por función abastecer y distribuir artículos de consumo necesario en el Distrito Federal. Esta Comisión fue sustituida en 1947 por la Comisión de Vigilancia de Abastecimientos del Distrito Federal.

Quedaron pues, hasta julio de 1949, dos organismos que eran instrumentos de la acción estatal en el área de artículos de primera necesidad: NADYRSA operando en el mercado interno;

42. Barkin, David y Blanca Suárez. EL FIN DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA. Ed. Nueva Imagen. p. 148, México, 1982.

y CEIMSA, a la que concernían a las exportaciones.

Ante las limitaciones de las empresas reguladoras existentes y las nuevas características del mercado de productos básicos, en julio de 1949 se ordenó la liquidación de NADYRSA y se ordenó a CEIMSA procurar el mejor abastecimiento y regulación de los precios del trigo y del maíz, así como de cualesquier otros artículos de primera necesidad, que se considerasen básicos.

La dimensión creciente de toda esta problemática del abasto y regulación del mercado de los alimentos básicos condujo, finalmente, el 25 de marzo de 1961, a que por acuerdo presidencial, fuese creada la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA), que operaría en sustitución de CEIMSA.

Concebida como una empresa encargada del manejo integral del mercado de subsistencias, CONASUPOSA tuvo como propósitos fundamentales, el mejoramiento de los sectores de población económicamente débiles, mediante una política de precios bajos, calidades satisfactorias y abastecimientos oportunos, y mediante su actuación como órgano regulador en la compra y venta de productos agrícolas nacionales, así como en operaciones de comercio internacional.

Pronto la práctica demostró que una empresa constituida como Sociedad Anónima, no era lo requerido para enfren-

tar, de manera adecuada, los problemas de abasto y regulación que en su dimensión y complejidad amenazaban rebasar las posibilidades de una institución tal.

Después de realizarse una evaluación de conjunto de las experiencias estatales de regulación, tenidas en los años de 1937 a 1964, el Ejecutivo decidió la sustitución de CONASUPOSA por un Organismo Público Federal Descentralizado: CONASUPO; Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Muchas son las razones que explican este cambio, entre ellas, se encontraba el interés, por parte del gobierno, en llevar a la práctica los ideales sociales que expresaron los Diputados Constituyentes de 1917, aprovechando, al hacerlo, lo mejor de las experiencias reunidas por otros organismos en casi treinta años de esfuerzo. Se tenía en cuenta también la necesidad de contar con una institución más ágil, que poseyera un campo de acción mayor; pero, por sobre todo, la razón fundamental ha de verse en el reconocimiento de que la obligación de regular el mercado de las subsistencias, en beneficio de los sectores populares, no puede ser una acción marginal que se lleve a cabo por medio de una Sociedad Anónima de Control Estatal, sino una función fundamental de gobierno.

Como quiera que sea, la preocupación del gobierno federal, para hacer llegar los precios de garantía a los pequeños productores del medio rural, se tradujo en 1966, en la creación de la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo (COGRAP), misma que, bajo la dirección de CONASUPO y con la participación

activa de los campesinos, construyó silos y bodegas enclavadas en las zonas productoras del país, con el propósito de perfeccionar los sistemas de almacenamiento y facilitar las operaciones de compraventa a los campesinos.

La acción del gobierno, para compensar los déficits productivos en el procesamiento de alimentos, se había iniciado, en 1950, en el ramo harinero, con la creación, el 10 de marzo, de la empresa Maíz Industrializado, S.A. (MINSА).

MINSА fue concebida, desde su origen, para cumplir con funciones de tipo netamente social, teniendo como objetivo fundamental regular y modernizar el mercado de los productos derivados del maíz, que se consideren necesarios, para la alimentación de la población económicamente débil. En agosto de 1963, esta empresa fue adquirida por CONASUPO.

Poco después de creada MINSА, el gobierno incurrió en el procesamiento de leche, al instalarse en 1953 la primera planta reestructuradora de leche propiedad del Estado.

El tercer producto, en cuyo proceso industrial y comercial intervino el Estado, fue el pan. El 18 de junio de 1968 se constituyó la Compañía Panificadora CONASUPO, S.A., como la primera empresa del Estado, creada para intervenir en la producción de pan. Una segunda etapa, para esta empresa, comenzó en 1972, cuando con la finalidad de ampliar sus objetivos

se cambió su razón social a la de Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (TRICONSA), denominación con la que actualmente se conoce a esta filial industrial de CONASUPO.

A partir de la década pasada se han venido ampliando las funciones de los diversos organismos, con que el gobierno contaba, para actuar en el área de productos básicos, a fin de lograr una mayor eficacia. Un nuevo sector al que se encaminó la actividad estatal fue el de los servicios a los productores y a la población rural. El 10. de mayo de 1972, fue fundada la filial de CONASUPO, Centros CONASUPO de Capacitación (GECONCA), a fin de impulsar la capacitación de los trabajadores del campo. El otro organismo de este sector es el Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social, que tuvo como antecedente la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Rural, fundada en 1966, para ayudar a CONASUPO a construir silos, bodegas y centros de capacitación campesina.

También las funciones de la COGRAP, que habían sido principalmente de almacenaje, fueron ampliadas, en virtud del Decreto Presidencial de fecha 2 de agosto de 1971, por medio del cual se transformó a este organismo en la Comisión de Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA). Las actividades que tuvo BORUCONSA consistieron en almacenar y comercializar productos agropecuarios, como maíz, frijol, arroz, azúcar y aceite al menudeo o los precios CONASUPO, y directamente en la bodega rural, con el objeto de proteger el ingreso y ase-

gurar el consumo de las familias campesinas, habitantes en la zona de influencia de la bodega.

El 31 de marzo de 1975 se creó una nueva filial de CONASUPO: Industrias CONASUPO, S.A. de C.V. (ICONSA), que fabrica aceites comestibles, manteca vegetal, harina de maíz y de trigo, pastas para sopa y derivados de la molienda de oleaginosas, maíz y trigo.

Por su parte, el sector comercial de CONASUPO, quedó constituido inicialmente por la empresa Distribuidora CONASUPO, S.A. (DICONSA), creada en octubre de 1972, aunque su actual organización descentralizada, que comprende seis empresas regionales, se instituyó a principios de 1974.

A esta filial se le encomendó: abastecer y regular los mercados de subsistencias al menudeo, mediante el abastecimiento de sistemas modernos de comercialización; aumentar la capacidad de compra de la población de escasos recursos; mejorar la dieta alimenticia de la mayoría de la población; apoyar a la pequeña y mediana industria y al productor agropecuario; constituir reservas temporales de algunos productos básicos en lugares estratégicos, para responder a demandas excepcionales; y, actuar de acuerdo con el principio fundamental de toda actividad económica, para evitar subsidios en sus operaciones.

CONASUPO amplió notablemente sus tareas en el ramo comercial, creando en el año de 1977, la Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. (IMPECSA), con la finalidad de apoyar la distribución y abastecimiento de productos básicos, a las clases más necesitadas, a través de la estructura del pequeño comercio con que cuenta el país. La característica de esta empresa, en términos comerciales, es su carácter de filial mayorista de CONASUPO, para la distribución, fundamentalmente de artículos básicos, para el pequeño y mediano comercio.

Haciendo un rápido recuento de la creación de los organismos, a través de los cuales el Estado ha intervenido en el área de alimentos básicos, se puede percibir una clara evolución en dicha intervención, la cual se ha orientado a ampliar y precisar las funciones de esos organismos.

Entre los programas gubernamentales instrumentados mencionaremos, en primer lugar, al Plan Global de Desarrollo (1980-82), por ser el instrumento diseñado para darle una coherencia totalizadora a los proyectos y acciones de la administración federal, a fin de fortalecer la función rectora del Estado, encaminada a lograr la equitativa distribución de la riqueza nacional, el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías.

En el campo de actuación de CONASUPO, la acción del Plan se dirige, sobre todo, a los grupos rurales o urbanos mar-

ginados, y se propone incrementar, dentro de un proceso totalizador de producción, distribución y consumo, el abasto de bienes básicos a precios reducidos.

El Plan anuncia varias estrategias, cuyo objetivo es coordinar las acciones que emprendan los diversos sectores públicos, privado y social, para lograr los objetivos de cada uno de los sistemas o programas del Plan. Estas estrategias son: el Programa de Productividad y de Capacitación, el Programa de Productos Básicos y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).⁴³

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) plantea reorientar (entre otros aspectos) la acción de CONASUPO, en tres direcciones: la agropecuaria, la de transformación industrial y la distribución. Se señala que CONASUPO, como instrumento de regulación, "tiene que comprometerse a incentivar la producción de alimentos básicos para ejecutar acciones concretas de regulación de la oferta y no acudir únicamente al expediente de las importaciones". Deberá proporcionar el paquete tecnológico (semillas, agroquímicos, servicios de comercialización) a los pequeños agricultores, celebrando contratos de producción y de compra.

También creó el Programa CONASUPO-COPLAMAR (Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), que se inició en 1976 y que ha integrado convenios con las diferentes Secretarías de Estado, para implementar programas de asis-

43 López-Portillo, José. IV INFORME DE GOBIERNO, México, 1980.

tencia social, de subsidios al consumo de producción, de distribución, etc. A la fecha COPLAMAR desapareció y CONASUPO sigue este programa.

Con ello se ha buscado integrar un sistema de distribución en las zonas productoras marginadas, que por medio de centros de distribución y almacenes, garantice a precios adecuados el flujo de productos suficientes para estas zonas.

El Plan Nacional de Desarrollo, establecido por este gobierno establece un Programa Nacional de Alimentación, cuyos objetivos generales serán procurar la soberanía alimentaria, y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

El programa alimentario se complementará con los programas de salud, educación y vivienda, para contribuir en conjunto a mejorar la calidad de la vida, y guardará una estrecha relación con el Programa de Desarrollo Rural Integral, compatibilizando objetivos, estrategias y políticas, para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población rural. Asimismo, se apoyará en la estrategia para el desarrollo del Sistema Nacional de Abastos y en el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

Además de la ampliación de los programas desarro-

llados, principalmente, por las filiales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y privado, por medio de los programas de fomento, para garantizar la oferta de alimentos de alto valor nutritivo, para el consumo popular.

Dicho Plan señala, además, que se ampliará la cobertura del sistema de tiendas y almacenes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que opera en las zonas rurales, diversificando su oferta de productos e incluyendo alimentos producidos localmente, y se concertarán acciones con la industria alimenticia y con las tiendas del sector social, para atender a las zonas urbanas.

2.- NATURALEZA JURIDICA

El 10. de abril de 1965, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto, firmado por el Presidente de la República de aquel entonces, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, mediante el cual "se crea el Organismo Público Descentralizado, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sustituirá en sus funciones a la Sociedad Mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares,S.A.⁴⁴

Los artículos 10. y 20. del referido Decreto, señalan que CONASUPO es un Organismo Público Descentralizado

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, 10. de abril de 1965.

y, para todos los efectos legales, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, vamos a tratar de explicar estos conceptos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de dicha administración, y estatuye: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

Ahora bien, ¿Quiénes o cuáles son los Organismos Descentralizados? esta respuesta la encontramos en el artículo 2o. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que a la letra dice:

"Art. 2o.- Para los fines de este capítulo, son Organismos Descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Tratando de interpretar este precepto diremos que el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal considera como personas morales a las corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley. Las personas morales o colectivas⁴⁵ son determinadas entidades (normalmente grupos de individuos), a las cuales el derecho considera como una sola entidad, para que actúe como tal en la vida jurídica. Rolando Tamayo señala que la teoría "De la ficción" (creada por Von Savigni), es la encargada de explicar este tipo de instituciones, ya que según esta teoría las únicas personas jurídicas son personas físicas. Sin embargo, el ordenamiento jurídico puede, teniendo en cuenta razones de utilidad, suponer FICTICIAMENTE la existencia de entidades que no son hombres, como soporte de derechos y obligaciones. Esas entidades no existen en la realidad, pero los juristas hacen como si existieran, atribuyéndoles una "voluntad" destinada al cumplimiento de ciertos fines jurídicos.

45 Tamayo y Salmorán, Rolando. PERSONA COLECTIVA, Diccionario Jurídico. Mexicano, Tomo VII, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídico.

Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios, para realizar el objeto de sus instituciones.⁴⁶

Las personas morales obran y se obligan, por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.⁴⁷

Por lo tanto, resumiendo este primer punto diremos que CONASUPD, de acuerdo a los preceptos de derecho positivo, se considera una persona moral, o sea, sujeto de derechos y obligaciones.

Según lo establecido por el artículo 70 de nuestra Constitución Política, las resoluciones del Congreso de la Unión tienen el carácter de Ley o Decreto. Para el nacimiento de una Ley Federal, o sea, la expedida por el Congreso de la Unión, se necesita seguir todo el proceso legislativo que señalan los artículos 71 y 72 de nuestra ley fundamental.

En el establecimiento de leyes, los tratadistas distinguen entre Ley Reglamentaria y Ley Orgánica. Ley Reglamentaria es aquella resolución del Congreso, que desarrolla un precepto constitucional y Ley Orgánica es aquella que define la estructura y funcionamiento de un organismo determinado. En el caso concreto, CONASUPD no se crea por Ley, sino por Decreto

46 Artículo 26 del Código Civil para el Distrito Federal.
47 Artículo 27 del Código Civil para el Distrito Federal.

del Ejecutivo Federal.

Según nuestro derecho, los Decretos pueden ser de 3 clases: DECRETOS LEGISLATIVOS (Resoluciones del Congreso de la Unión, de acuerdo a lo señalado en nuestra Carta Magna, en el artículo 70); DECRETOS JUDICIALES, considerados como simples determinaciones de trámite, de acuerdo a lo señalado por la fracción primera del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y DECRETOS ADMINISTRATIVOS, considerados como una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley y que crea situaciones jurídicas individuales,⁴⁸ con fundamento en el artículo 89 fracción primera de la Constitución Política, que dice que es facultad y obligación del Presidente de la República promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La resolución que crea a CONASUPO es un Decreto Administrativo, dictado por el Presidente de la República con facultades establecidas en la Constitución y en diversas Leyes Federales, como lo señala el fundamento legal de tal documento.

El primero de los requisitos que debe reunir un Organismo Descentralizado es el patrimonio propio, que en este caso, es de bienes federales, concretamente el patrimonio de

48 Acosta Romero. Op. Cit. Pág. 480.

CONASUPO se integra por los bienes que le aporta el Gobierno Federal, por lo tanto, los bienes de CONASUPO son de dominio público o privado de la Federación, de acuerdo con lo que señala la Ley General de Bienes Nacionales, que entre sus preceptos señala en su artículo 34, que están destinados a un servicio público y, por lo tanto, son bienes del dominio público de la Federación, los inmuebles que constituyen el patrimonio de los Organismos Públicos de carácter Federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios.

Además de lo anterior, el patrimonio de CONASUPO se integra con las aportaciones que, con el carácter de subsidios para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública, le proporciona el mismo Gobierno Federal. Dichos subsidios, de acuerdo a lo señalado en nuestra Carta Magna deben ser transparentes y que no perjudiquen las finanzas públicas.

En general, el patrimonio de CONASUPO se integra por los productos, aprovechamientos, aportaciones o donativos, que por cualquier otro título adquiera la propia CONASUPO.

El segundo requisito, para considerar a CONASUPO como un Organismo Descentralizado, es que su objeto o fin sean la prestación de un servicio público o social. Sin entrar en detalles con los objetivos o funciones de CONASUPO,

que serán tratados en el siguiente numeral, diremos que el considerando primero del Decreto que creó a CONASUPO se establece lo siguiente: "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 especulaciones; promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la localización de excedentes en los mercados internacionales; e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos, proporcionándoles alimentos de especificación adecuada a bajos precios".

Otro concepto muy importante, dentro de los Organismos Públicos, es la llamada Personalidad Jurídica propia, al respecto Ruiz Massieu⁴⁹ dice que no es una condición sine qua non, para la existencia del Organismo Público Descentralizado, pero es importante utilizarlo cuando se trata de una persona moral.

49 Ruiz Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA, UN ESTUDIO DE DERECHO SOBRE MEXICO, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980, pág. 122.

Cuando un Organismo Descentralizado tiene personalidad jurídica propia contando, por supuesto, con un patrimonio propio ofrece una clara ventaja, se diversifica el riesgo y con ello la responsabilidad. En consecuencia, es el Organismo Descentralizado el que responde de sus obligaciones con su patrimonio; la hacienda del Estado no pierde más que el aporte que haya efectuado para establecerla, siempre y cuando la empresa tenga la forma adecuada de resolver sus obligaciones.

En modo genérico, señalaremos las obligaciones que tiene CONASUPO, como Organismo Público Descentralizado establecidas en Leyes Federales:

1o.- Inscribirse en el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal, que coordina la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2o.- Presentar oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sus presupuestos y programas anuales de operación, aunque no se especifica el tiempo de entrega del proyecto de presupuestos, la Secretaría de Programación y Presupuesto está obligada, conforme lo señalado por la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, ha elaborarlo.

3o.- Presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto sus estados financieros mensuales y anuales.

40.- Realizar concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, así como para la realización de obras públicas o prestación de servicios.

50.- Presentar ante la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, cuya renta deberá estar basada en la justipreciación que realice dicha comisión.

60.- Elaborar e incorporar en el programa anual un balance de transferencias que justifique los subsidios recibidos y otorgados, las aportaciones de capital para un saneamiento financiero y el presupuesto de divisas.

70.- Establecer, con base en los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información, que permitan el seguimiento permanente y el diagnóstico de las actividades programático-presupuestales, a cargo de CONASUPO.

80.- Deberá establecer un Comité Mixto de Productividad, proponiendo la participación de los trabajadores y técnicos involucrados cotidianamente en los procesos productivos.

90.- CONASUPO deberá elaborar un programa de incremento de la productividad operativa y del empleo que considere la modernización de los procesos de trabajo, la optimi-

zación en el uso de insumos y partes para reducir dispendios, la racionalización del empleo, así como reducir al máximo la contratación de servicios o de personal externo.

10o.- Elaborar un programa de reestructuración financiera que contemple la racionalización de subsidios y manejo transparente de los mismos, la racionalización de los sueldos y prestaciones del personal directivo y medio, la reestructuración financiera y los honorarios de los servidores públicos.

11o.- Deberá establecer un programa de racionalización, en el uso de divisas, que contemple la elaboración de un presupuesto de divisas, el incremento de exportaciones, la sustitución de importaciones y la renegociación de la deuda externa.

12o.- CONASUPO deberá elaborar un programa que oriente sus actividades al apoyo de la transformación estructural de la economía que contemple la integración económica, buscando fomentar el desarrollo de la industria nacional, pública, privada y social y que contemple la producción de productos básicos a bajo costo.

13o.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, conforme lo establece la Ley de Planeación, así como elaborar su programa sectorial correspondiente,

14o.- Solicitar autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al crédito externo.

15o.- Solicitar autorización a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para su aprobación, un programa anual calendarizado, que contenga sus necesidades inmobiliarias.

Como señalé anteriormente, éstas son algunas de las obligaciones que CONASUPO tiene a su cargo, como Organismo Público Descentralizado.

3.- OBJETIVOS

Considerados como funciones y atribuciones de CONASUPO en el Decreto de creación de dicho Organismo, transcribiré cada objetivo a la vez que se hará un comentario del mismo.

A) Actuar con representación propia y como asesora ante los Organismos Oficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con facultades expresas señaladas en la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal es la Dependencia encargada de establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas.

B) Hacer los estudios socio-económicos 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.

Uno de los instrumentos usados por CONASUPO, para la regulación de la comercialización y distribución del mercado alimentario, es la fijación de precios de garantía para los productos primarios.

La paulatina incorporación de un número cada vez mayor de cultivos a la cobertura de precios de garantía (de 2 cultivos protegidos en 1953 se pasa a 12 en 1981), deja ver que se concibe al mecanismo de mercado y al precio como su síntesis, como el instrumento regulador de la producción por excelencia.

Se señala que CONASUPO debe realizar estudios técnicos, porque el precio de garantía no debe estar basado en situaciones internacionales, sino en lo que fielmente pueda representar nuestro país. Los precios de garantía buscan que los campesinos mexicanos tengan un precio mínimo que el Estado, o sea, CONASUPO les va a pagar por su cosecha, ya que el precio puede ser mayor.

El precio de garantía es el pago mínimo que se asegura a los agricultores, para que puedan comercializar su producto. Es fijado por el gabinete agropecuario, integrado por instituciones que fueron creadas con el fin específico de vigilar la comercialización de los productos del campo, estimular el incremento de la producción rural, facilitar créditos y garantizar el abasto. La Secretaría de Comercio, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Banrural y CONASUPO son partes de ese gabinete.

Los precios de garantía se fijan luego de que el Comité Técnico avocado a esa área, revise las variables de comercialización posibles para los productos del campo.

En la fijación de los precios se toman en cuenta 6 factores:

- Análisis de producción, volúmenes y calidades.
- Costo del cultivo.
- Utilidad del producto.
- Demanda esperada en cuanto a volumen y calidad.
- Índice de competitividad, entre los productos y capacidad de sustituirse unos a otros.
- Precios finales al consumidor directo y al consumidor industrial.

C) Comprar, inclusive futuros o al tiempo, pigno-

rar y retener por sí o a través de terceros, los productos del campo para integrar reservas nacionales, que permitan regular los mercados de consumo internos.

Este punto tiene fundamentalmente un objetivo: la reserva alimentaria. CONASUPO puede comprar en cualquier tiempo los granos o a futuro, esto significa que CONASUPO compra, en este momento, cosechas o granos aún no cultivados, de tal modo que con bastante anticipación tiene en su haber cantidades determinadas de productos agrícolas.

En 1981 CONASUPO creó la RESERVA REGULADORA, o sea, granos almacenados que constituyan una garantía en el abasto. La constitución de esa reserva se facilitó gracias al incremento de la producción agrícola en ese año, que consecuentemente redujo las importaciones en un 20%; reserva que hasta la fecha subsiste y seguirá, debido a su eficacia.

D) 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 productos agrícolas.

La producción agropecuaria ha sido siempre un factor determinante para el desarrollo de cualquier país, pero cobra singular relevancia en aquellas naciones que aún no han logrado la consolidación en ese Sector productor, para in-

tegrarlo a sus economías.

Esta situación ha motivado que diversos países, como el caso de México, se vean en la necesidad de recurrir al Mercado Internacional de Granos, en virtud de su deficitaria producción agrícola; esto ha motivado la elaboración de la presente, en virtud de que los contratos que se analizarán más adelante, son aquéllos que corresponden a las adquisiciones que CONASUPO realiza en el extranjero.

E) Promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas, necesarios para la alimentación popular, operando los establecimientos industriales que le permitan desarrollar esta función.

CONASUPO ha creado diversas empresas, entre las cuales sobresalen Maíz Industrializado Conasupo, S.A. e Industrias Conasupo, S.A., que tienen como objetivo industrializar los productos que CONASUPO comercializa, a efecto de vender el producto final a los consumidores. Esta función la realiza CONASUPO también, a través de acciones concertadas con el Sector Privado, ya que mediante la formulación de diversos convenios con los Industriales Mexicanos se obtienen productos manufacturados.

F) Promover, organizar y operar sistemas comerciales, adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender sub-

sistencias populares.

La comercialización de los productos que realiza CONASUPO es a través del sistema de distribuidoras que funcionan en todo el País, mediante sus establecimientos o tiendas comerciales, que funcionan en las zonas urbanas, rurales e indígenas, para que todos los consumidores puedan tener productos básicos primordialmente a bajo precio, como función principal de CONASUPO.

C A P I T U L O V

EL CONTRATO DE COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE ALIMENTOS DE CONASUPO

Por ser de suma importancia para la elaboración de este trabajo, nos permitimos reproducir un contrato de compraventa de importación, que utiliza CONASUPO, a efecto de que posteriormente hagamos los comentarios pertinentes, agrupados en diversas secciones:

CONTRATO DE COMPRAVENTA DE IMPORTACION, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, LA COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, QUE EN LO SUCESIVO DENOMINAREMOS "CONASUPO" Y, POR LA OTRA QUE EN LO SUCESIVO DENOMINAREMOS "LA VENDEDORA", AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES Y CLAUSULAS:

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO.- CONASUPO convocó a un concurso para la compra del producto, objeto de este contrato, según convocatoria de fecha

SEGUNDO.- El mencionado concurso se llevó a cabo el día

TERCERO.- Como consecuencia del concurso, se adjudicó a LA VENDEDORA, el derecho a celebrar este contrato, según consta en el acta que se levantó al término de dicho acto.

PARTES EN EL CONTRATO

I.- VENDEDORA.- A quien en el texto de este documento se denominará simplemente "LA VENDEDORA":

a) Nombre:

b) Domicilio:

c) Representante que firma este contrato:

d) Cargo de la persona que firma:

e) Domicilio:

LA VENDEDORA declara que está inscrita en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal Mexicano, bajo el número y que dicho registro se encuentra vigente a la fecha de este documento.

II.- COMPRADORA.- COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal Mexicano, que en el texto de este contrato se denominará "CONASUPO", con domicilio en Avenida Juárez No. 92, 11o. piso, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, Código Postal 06049, México, Distrito Federal.

C L A U S U L A S

1a.- OBJETO.- CONASUPO compra y LA VENDEDORA vende:

a) Producto:

b) Calidad:

c) Con una tolerancia de:

d) El porcentaje de tolerancia será a opción de:

e) Calidad:

2a.- PRECIO.- Las partes convienen en fijar como precio del producto entregado, en la forma estipulada en la Cláusula siguiente, la cantidad de Dólares Estadounidenses por tonelada métrica entregada:

3a.- FORMA DE ENTREGA.- El producto, materia de este contrato, será entregado por LA VENDEDORA mediante embarque que haga con arreglo a las siguientes bases;

a) En relación con el envase, las partes convienen en que el producto se entregue a granel.

b) Las fronteras para la entrega de la mercancía serán:

c) El producto deberá ser embarcado por LA VENDEDORA, conforme al siguiente calendario:

d) Por lo que se refiere a los gastos de transporte, seguros, riesgos de la cosa, para que el producto se considere entregado, las partes convienen en que la entrega será FOB (Libre a Bordo) en carros caja y/o tolva de ferrocarril, puestos por LA VENDEDORA, en las fronteras señaladas en el inciso b) precedente.

e) Para que la mercancía se considere entregada y CONASUPO asuma los riesgos del producto, se requerirá la satisfacción de los extremos siguientes:

I.- Que LA VENDEDORA cargue el producto en el medio de transporte que lo deba llevar a su destino, y en el punto de embarque pactado, en buen orden con los fletes, im-

puestos, derechos a terceros, gastos de maniobras, etc., totalmente pagados, de tal suerte que CONASUPO pueda disponer libremente de la mercancía contratada.

II.- Que LA VENDEDORA haya enviado el conocimiento de embarque y la documentación, a que se refiere la Cláusula 5a., así como las cartas, avisos y notificaciones que debe hacer con arreglo a este contrato.

III.- Que el Agente Aduanal, designado por CONASUPO, reciba oportunamente la documentación, a que se refiere la Cláusula 5a., de este contrato, para los trámites aduanales e internación de la mercancía a la República Mexicana.

4a.- FORMA DE PAGO.- Para el pago del producto, objeto de este contrato, CONASUPO se obliga a establecer una carta de crédito en un banco de primera clase de los Estados Unidos de América, con arreglo a las siguientes bases:

a) Será irrevocable, confirmada y con vigencia hasta:

b) Será establecida después de que LA VENDEDORA entregue a CONASUPO, la carta de crédito de garantía, en los términos de la Cláusula 9a., de este contrato, CONASUPO

podrá optar por establecer la carta de crédito para el pago del producto con anterioridad; pero, en este supuesto, para el ejercicio de dicha carta, LA VENDEDORA deberá presentar constancia expedida por CONASUPO, de haber recibido a su satisfacción, la carta de crédito de garantía de LA VENDEDORA.

c) Se ejercerá contra la presentación de los documentos siguientes:

I.- Giro a la vista, a opción de LA VENDEDORA.

II.- Copia de cada uno de los conocimientos de embarque. Se permitirá la presentación de conocimientos de fecha retrasada.

III.- Copia de la factura comercial expedida a favor de CONASUPO.

IV.- Copias de los certificados mencionados en la Cláusula 5a., de este contrato.

V.- Copia de la carta área, cable, telegrama o telex, dirigido por LA VENDEDORA inmediatamente después de cada embarque, a la Gerencia Comercial de con copia a las Gerencias de Almacenes; de Transportes y al Departamento de Control de Contratos, Ordenes de Entrega y Maquilas de CONASUPO, que contenga información relativa al ti-

po de embarque, tonelaje embarcado, origen y fecha del embarque, números de identificación y peso de los furgones.

LA VENDEDORA podrá proteger con uno solo de los documentos relacionados en los incisos II, III y IV, toda la mercancía que sea cargada en el mismo punto de origen y en la misma fecha.

Los conocimientos de embarque deben incluir el arrastre de los carros caja y/o tolva de ferrocarril, hasta la mitad del puente fronterizo o línea divisoria.

En el caso de que la carta de crédito no estuviera operable al momento del inicio del período de embarque, el mismo se correrá en forma proporcional al retraso.

Si la carta de crédito no se encontrara operable al final del período de embarque establecido en el inciso c) de la Cláusula 3a., de este contrato, CONASUPO pagará gastos de almacenaje, a razón de quince centavos de Dólar Estadounidense por tonelada métrica por día, más intereses, a razón de un cuarto del uno por ciento sobre el PRIME RATE publicado en New York, a partir del día siguiente del último día del período de embarque y hasta que dicha carta se encuentre operable.

5a.- DOCUMENTACION.- Dentro de las setenta y dos ho-

ras hábiles siguientes a la cargadura de la mercancía, LA VENDEDORA deberá enviar al Agente Aduanal designado por CONASUPO, en forma tal, que éste los reciba con la oportunidad que sea necesaria, para que la mercancía pueda ser liberada de la Aduana Mexicana, sin costo para CONASUPO y sin dilación alguna, los originales de los siguientes documentos:

a) Factura comercial expedida a favor de CONASUPO,

b) Conocimientos de embarque consignados a CONASUPO, con cargo al Agente Aduanal, con flete pagado hasta el punto de destino.

c) Certificados de calidad o inspección expedidos por:

Entidades autorizadas por Organismos Oficiales competentes del país de origen del producto.

d) Certificados de peso expedidos por:

Entidades autorizadas por Organismos Oficiales competentes del país de origen del producto u original o copia de boleta de báscula de ferrocarril, firmados por un pesador autorizado.

e) Certificados fitosanitarios expedidos por:

Entidades autorizadas por Organismos Oficiales competentes del país de origen del producto.

f) Certificados de origen expedidos por:

Entidades autorizadas por Organismos Oficiales competentes del país de origen del producto o por LA VENDEDORA, sellados por Cámara de Comercio.

6a.- SUPERVISION.- CONASUPO podrá designar en el punto de carga de la mercancía, a una persona física o moral, que funja como supervisor general de la operación y que compruebe que los procedimientos seguidos para el muestreo y análisis de la mercancía contratada, están dentro de normas aprobadas por el Federal Grain Inspection Service (F.G.I.S.) o por la Institución competente que corresponda. Dicho supervisor estará facultado para recabar toda la información que considere necesaria para recibir y entregar documentos, y para intervenir en defensa de los intereses de CONASUPO, con excepción de la materia judicial, la cual estará regida por la Cláusula 12a., de este contrato.

7a.- RECLAMACIONES Y RECHAZOS.- En el supuesto de que, como consecuencia de lo estipulado en la Cláusula 6a. de este contrato, CONASUPO llegara a la conclusión de que los procedimientos seguidos por la certificadora no fueron adecuados o de que los resultados de los mismos no reflejen las características reales de la mercancía, CONASUPO podrá protestar el muestreo y/o las certificaciones relativas, exigiendo que se lleven a cabo como corresponda, tanto el muestreo como las

instancias del Federal Appeal o del Board Appeal. Se tendrán como definitivos los resultados del Federal Appeal o del Board Appeal, según corresponda.

Si en base en el procedimiento, a que se refiere el párrafo anterior, hubiere lugar a hacer alguna rectificación a favor de CONASUPO, LA VENDEDORA deberá reponer la mercancía objetada, con producto que satisfaga las normas de calidad pactadas.

El embarque de la reposición del producto, deberá llevarse a cabo, dentro de los cinco días siguientes a la emisión de los resultados definitivos por la entidad certificadora competente.

Las normas sobre reclamaciones, serán aplicables a la mercancía repuesta.

Los certificados de peso y calidad elaborados por el F.G.I.S. en origen, serán considerados esencialmente válidos y CONASUPO dispondrá de 30 días después de la entrega real de la mercancía a mitad de puente de la frontera, para hacer cualquier reclamación acerca de ésta, después de este lapso cualquier reacción de parte de CONASUPO será rechazada. En caso de la reclamación arriba mencionada, el F.G.I.S. efectuará un nuevo muestreo sobre una muestra tomada en frontera, dando

aviso posteriormente del resultado a ambas partes.

Si se demuestra que no hubo diferencia de grado en el resultado de la apelación, CONASUPO cubrirá los gastos ocasionados por dicha apelación.

8a.- NORMAS QUE REGIRAN LOS EMBARQUES.-

a) LA VENDEDORA no podrá hacer entregas menores de carros por entero, los cuales tendrán un peso máximo de 109.2 toneladas métricas brutas sobre riel. CONASUPO rechazará embarques que excedan dicho peso límite.

b) Los carros deberán estar en buenas condiciones, protegidos con contrapuestas de cartón o tablas de madera a opción de LA VENDEDORA, aptos para el transporte adecuado del producto.

c) Serán a cargo de LA VENDEDORA, los gastos necesarios para que la mercancía llegue a la mitad del puente, del punto fronterizo de la línea divisoria de entrada mexicana, en carros de ferrocarril, en buen orden, para que puedan cruzar la frontera.

d) Los gastos originados por la importación de la mercancía a la República Mexicana, serán a cargo y por cuenta de CONASUPO.

e) LA VENDEDORA se obliga a solicitar de la American Association of Railways o de quien corresponda, el permiso respectivo, para que los carros puedan cruzar la frontera e internarse en la República Mexicana.

f) La entidad que expida el certificado de calidad, será la misma que haga el muestreo del producto.

9a.- GARANTIA.- LA VENDEDORA garantizará el cumplimiento de este contrato, estableciendo y notificando a CONASUPO, dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha de la firma de este contrato, una carta de crédito irrevocable, en un banco de primera clase de los Estados Unidos y confirmada en y por un banco de la ciudad de México, Distrito Federal, a favor de CONASUPO, por un valor igual al diez por ciento del monto máximo global de la operación concertada.

Esta carta de crédito se registrará bajo las siguientes condiciones.

I.- Tendrá una vigencia hasta de treinta días posteriores a la fecha límite fijada en este contrato, para la entrega o embarque de cada partida de la mercancía.

II.- Podrá ser ejercida por CONASUPO, en pago de los daños y perjuicios que se hubieren causado o de penas estipuladas, a cargo de LA VENDEDORA o de ambos, hasta su importe total, por incumplimiento o impuntualidad de LA VENDEDORA, a cualquiera de las obligaciones que se deriven de este instrumento.

III.- Requerirá, para su ejercicio, de la presentación de giro a la vista y carta simple, en la que CONASUPO manifiesta que la ejerce por falta de puntualidad o incumplimiento de las obligaciones contraídas por LA VENDEDORA, especificando cuál fue la impuntualidad o incumplimiento. En su caso, posteriormente se harán los ajustes correspondientes, por los daños y perjuicios causados o monto de la pena.

Si la carta contuviere errores mecanógraficos o de transcripción o de cualquier otra índole, LA VENDEDORA disfrutará, por una sola vez, de diez días naturales más, contados a partir de la fecha en que se le haga saber la irregularidad, para subsanar ésta.

10a.- ESTIPULACIONES COMPLEMENTARIAS.-

a) LA VENDEDORA se obliga a enviar inmediatamente después de cada embarque, a las Gerencias:

; de Almacenes; de transportes; y, al Departamento de Control de Contratos, Ordenes de Entrega y Maqui-

las de CONASUPO, por correo aéreo certificado, copia de los documentos a que se refiere la Cláusula 5a. de este contrato.

b) LA VENDEDORA, bajo su más estricta responsabilidad, tomará las medidas que sean necesarias, a fin de que el producto llegue al lugar de destino, en el mismo estado y condiciones en que haya sido cargado.

c) Ninguna de las partes responderá por el incumplimiento total o parcial del presente contrato, por caso fortuito o fuerza mayor, que no pueda ser superado por las mismas.

d) LA VENDEDORA se obliga a entregar al supervisor de CONASUPO, dentro de las setenta y dos horas hábiles siguientes al despacho de cada embarque, copia simple de cada uno de los documentos, a que se refiere la Cláusula Quinta de este contrato.

11a.- CONDICION.- La eficacia jurídica del presente contrato, queda condicionada a que en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionadas con Bienes Muebles, la autoridad competente dé su aprobación al mismo.

12a.- JURISDICCION.- Para la interpretación de este contrato y para el ejercicio de los derechos y acciones

que concede a las partes, éstas se somete expresamente a las Leyes aplicables y Tribunales Federales, con residencia en la ciudad de México, Distrito Federal, renunciando a cualquier otro fuero presente o futuro, que por razón de domicilio pudiera corresponderles.

Después de haber reproducido el contrato de referencia, trataremos de explicarlo, dividido en los siguientes aspectos:

I.- FORMACION

El contrato que celebra CONASUPO tiene para su formación, como fundamento el artículo 134 de la Constitución Política de nuestro País, que señala, entre otras cosas, que las adquisiciones que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se lleven a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado.

Desde el momento en que CONASUPO lanza una convocatoria está manifestando su voluntad de celebrar un contrato.

Esta convocatoria la realiza CONASUPO con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, que a su vez deriva en

las Normas Generales de Adquisición y en las Normas de Concurso, para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, ordenamientos todavía aplicables.

El primer paso, para la formación del contrato, estriba en la expedición de la Convocatoria, ésta, entre otras cosas, debe reunir los siguientes requisitos:

- a) El nombre de CONASUPO.
- b) El número de la Convocatoria.
- c) La descripción general de los bienes, objeto del concurso, que se pretenden adquirir.
- d) El costo de las bases de concurso, éstas comprenden todas y cada una de las especificaciones que debe cumplir el proveedor para concursar, el procedimiento del concurso, las garantías, la adjudicación, etc.
- e) La fecha y hora en que se celebrará el concurso.
- f) La publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, con un plazo mínimo de 20 días naturales, entre la expedición de la misma y la celebración del concurso, cuando éste sea Nacional; cuando fuere internacional se suman 10 días adicionales a los anteriores.

El contrato se forma tomando en consideración las reglas del derecho común, o sea, cuando el proveedor presenta su oferta en el concurso, que al respecto se ha celebrado, manifestando implícitamente que quiere celebrar un contrato con CONASUPO y su oferta queda vigente hasta las 08:00 horas del día siguiente. Existe una razón en el caso concreto de CONASUPO, para considerar esta vigencia y es la siguiente:

CONASUPO al estar en el Mercado Internacional de Granos, se sujeta indirectamente a las reglas del Comercio Internacional, las cuales toman como base las lonjas mercantiles o mercados de granos de futuros en los Estados Unidos, que tienen como horario de las 08:00 a las 15:00 horas, de modo tal, que si la vigencia de la policitud fuera más allá de las 08:00 horas del día siguiente, podría existir un desequilibrio en relación con la oferta y la demanda en el mercado de futuros y, por lo tanto, los precios podrían ir a la alza, en virtud de la protección que buscaría tener cada uno de los probables vendedores.

Un requisito sine qua non, para la formación del contrato, es que los probables vendedores se encuentren registrados en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, establecido en la Ley de Adquisiciones y que tiene por objeto el registro de las personas físicas o morales, que deseen enajenar mercancías, materias primas y bienes muebles o bien arrendar o prestar servicios, respecto de

dichos bienes a la Administración Pública Federal. Todo lo relativo a este registro se encuentra señalado en la Ley mencionada.

Es obligación de CONASUPO contratar única y exclusivamente con los proveedores, que se encuentren registrados en dicho padrón, ya que si se llega a celebrar un contrato con un proveedor no registrado o cuyo registro no se encuentre vigente o haya sido suspendido, el contrato de referencia será nulo de pleno derecho y no surtirá efecto legal alguno. La nueva Ley exime a los proveedores de granos, estar inscrito en este Padrón.

2.- OBJETO

En el contrato que estamos analizando vamos a considerar al objeto, en la calificación denominada indirecta, o sea, la conducta que se debe realizar, en este caso, es la de dar, o sea, el obligado y a entregar la cosa o el producto, materia del contrato. Respecto del producto, por lo general, son granos alimenticios, también conocidos como cereales o alimentos en general, tales como: maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, semilla de girasol, sebo, nabo, etc., todos y cada uno de los bienes se importan del extranjero, puesto como ya lo vimos, CONASUPO es la única Institución del Gobierno Federal encargada de importar alimentos, cuando la producción es deficitaria.

Respecto de los bienes o productos, éstos deberán ser fácilmente identificados, mediante el señalamiento de to-

das y cada una de las características especiales, que puedan tener.

Dentro de una interpretación genérica, los productos señalados se consideran como bienes perecederos, inclusive este señalamiento lo ha hecho la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, no obstante, que las Normas Generales de Adquisición señalan como bienes perecederos a las frutas, legumbres, carnes y pescados, en estado natural. El supuesto parte de la gramática y la composición biológica del bien, ya que mediante su consumo o utilización el bien perece o muere.

Se establece una tolerancia en la cantidad del producto, que el proveedor debe entregar, entre otras razones, por las siguientes: la estabilidad del barco, cuando la entrega se deba realizar en ese medio de transporte, ya que, por lo general, cada buque tiene tres o más bodegas, las cuales se deben llenar poco a poco alternativamente, hasta que el producto quede debidamente cargado, de modo tal, que el buque siempre tenga estabilidad y no pueda irse a pique.

En los embarques por ferrocarril o camiones es menor este supuesto, ya que el medio de transporte circula sobre rieles o carreteras y no requiere, excepto de la estiba, de una estabilidad como la del buque que navega por el mar.

Por lo general, el porcentaje de tolerancia se establece entre un cinco o diez por ciento en la cantidad, ya sea que dicha cantidad sea en mayor o menor volumen, de tal modo, que en la factura y en el Certificado de Peso se especifique la cantidad contratada con su tolerancia respectiva. Por supuesto que la tolerancia se incluye en el pago, de modo tal, que se paga el producto contratado más o menos la cantidad tolerada.

Respecto de la calidad del producto diremos que debe tener todas las especificaciones requeridas por los Organismos Internacionales, Oficiales o no, reconocidos por los países, miembros de dichos Organismos; en esta materia profundizaremos cuando toquemos el tema relativo a certificación.

3.- PRECIO

Es la cantidad, determinada en moneda, que deberá pagar el comprador, considerada como su obligación principal en el contrato.

Los ordenamientos legales aplicables permiten aceptar precios sujetos a escalación, o sea, cuando un precio se modifica, tomando en consideración la inflación⁵⁰, no obstante, esta posibilidad CONASUPO prefiere utilizar el precio fijo, o sea, aquel que no está sujeto a variación.

⁵⁰ El porcentaje de escalación, lo determina el Banco de México, considerando el porcentaje de la inflación, en forma mensual.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior, en diversos documentos publicados sobre mecanismo de Comercio Internacional, sugiere que en los contratos que se firmen al efecto, se incluya una cláusula que permita la posibilidad de renegociar el precio, sobre todo en los productos agropecuarios y en aquéllos que se encuentren sujetos a variaciones en el Mercado Internacional o por condiciones económicas, políticas o sociales extremas en el país de origen o en el de destino.

Creemos que difícilmente se pueda aplicar la cláusula de renegociación de precio, no obstante, que los productos que comercializa CONASUPO están sujetos a variaciones en las Lonjas Mercantiles de Chicago, Winnipeg, Kansas, ya que difícilmente el proveedor podrá aceptar este mecanismo por las condiciones económicas y financieras en que se encuentra nuestro país, en estos momentos.

En cuanto a la moneda a utilizar, cabe señalar que México se encuentra dentro de la "zona de influencia" del dólar estadounidense, valor conocido y aceptado internacionalmente, por lo tanto, es aconsejable que el precio sea fijado en esta moneda y, para evitar dudas, aclarar su origen, dado que existen otras monedas del mismo nombre, como el dólar canadiense, que no tiene igual paridad, respecto del peso mexicano. Independientemente de la anterior aseveración, hemos de señalar que nuestra ley monetaria considera como única moneda aplicable a las operaciones, en nuestro país, el peso mexicano; no

obstante lo anterior, las disposiciones legales aplicables, reglamentarias de la Ley de Adquisiciones, permiten utilizar otra moneda cuando los bienes que se adquieren son de procedencia extranjera.

Finalmente debemos tomar en cuenta la fijación clara de la relación entre las unidades de mercancía y las unidades monetarias, es decir, en el contrato de referencia se aclara la cantidad en dinero, por tonelada métrica adquirida.

4.- ENTREGA

Entendemos por entrega la transmisión o el paso del dominio o poder de la mercancía de una persona a otra. La entrega, para efectos de la operación que realiza CONASUPO, la dividiremos en real y virtual.

Por entrega real se extiende la transmisión material o física de la mercancía vendida, del vendedor al comprador.

Por entrega virtual entendemos la aceptación que CONASUPO haga al vendedor, para que la mercancía quede a su disposición, sin que materialmente tenga posesión de ella.

El momento y el lugar de la entrega de la mercan-

cía será el determinante, para saber a cargo de quién son las mermas, pérdida total o parcial de la mercancía o demérito de ella, sus riesgos y sus gastos.

Toda merma o pérdida y todo demérito que sufra la mercancía o variación en su calidad, será a cargo del vendedor hasta el momento de la entrega. Hecha ésta, las pérdidas o mermas y los démeros o variaciones de calidad serán a cargo de CONASUPO, quien podrá reclamar por su cuenta y riesgo, ya sea al porteador o asegurador o simplemente a otro tercero.

Todos los gastos que se originen hasta que la mercancía se considere entregada, tales como, los impuestos, derechos, gastos de maniobra, etc., son por cuenta del vendedor. Todos los gastos, impuestos, derechos, etc, que se causen por la mercancía a partir del momento de la entrega serán por cuenta de CONASUPO.

En las distintas formas de venta convocadas por CONASUPO se entenderá hecha la entrega en la siguiente forma:

a) En la compraventa LAB o FOB (conforme a la terminología del idioma Inglés) o libre a Bordo Barco, se considerará entregada, en el momento en que quede cargada dicha mercancía en el barco puesto por CONASUPO, en el puerto de embarque, en buen orden, con los impuestos totalmente pagados, de tal suerte que CONASUPO pueda disponer libremente de la mercan-

cía comprada. Para ese fin, es condición que el proveedor dé aviso a CONASUPO por telex de que va a iniciar la cargadura o la está efectuando, para que pueda tomar el seguro que convenga a sus intereses.

Esta entrega surtirá plenamente sus efectos con la condición de que la vendedora envíe a CONASUPO y al Agente Aduanal designado por ésta; los documentos que necesite el Agente Aduanal, para la internación de la mercancía a la República Mexicana.

En las ventas que se hagan a CONASUPO LAB con alguna variedad, tales como Estibado y Emparejado (Stowed and Trimmed), CONASUPO requiere que la mercancía quede estibada y emparejada en el barco sin gasto para ella, en el puerto de carga. Salvo que expresamente se diga lo contrario, CONASUPO hará por su cuenta la descarga del barco en el puerto.

b) En las ventas CF, Costo y Flete Barco (o en Inglés CAF, Cost and Freight), la mercancía se considerará entregada en el momento en que quede cargada en el barco, en buen orden, con los fletes pagados hasta el puerto de destino, impuestos, derechos, gastos de maniobras, etc., totalmente pagados y entregada materialmente al porteador, que la llevará directamente al puerto señalado por CONASUPO, de modo que ésta pueda disponer libremente de la mercancía comprada.

Es condición, que la vendedora envíe inmediatamente el conocimiento de embarque y la documentación que necesite a CONASUPO y al Agente Aduanal designado por ella, para los trámites aduanales e internación de la mercancía a la República Mexicana. No comprende el pago de la prima de algún seguro posterior a la cargadura, siempre y cuando el vendedor haya enviado telex a CONASUPO, en el que le informe de la cargadura del barco, para que CONASUPO pueda asegurar la mercancía oportunamente.

c) En las ventas LAB carro de ferrocarril en el punto fronterizo (mitad del puente o mitad de la línea divisoria), se entiende que aun cuando el proveedor haya cargado el producto en otro punto distinto de la Unión Americana, la entrega se realizará hasta que la mercancía llegue a la mitad del punto o mitad de la línea divisoria entre México y Estados Unidos. En consecuencia, siendo ese el lugar de entrega, todas las mermas o pérdida que sufra la mercancía en tránsito hasta llegar a la línea divisoria son mermas, pérdidas o demérito que sufre por su cuenta el vendedor y éste es quien debe cobrarlas por su cuenta a los ferrocarriles americanos, o a las compañías de seguros o a los terceros que corresponda, y aun cuando el certificado se haya expedido en origen, o sea, en el punto de embarque.

d) En las ventas CP o CAF (Inglés) en carro de ferrocarril, con destino a mitad de puente o línea divisoria en-

tre Estados Unidos y México, se entiende que la mercancía será entregada en el momento que se cargue en el carro de ferrocarril en territorio americano, con el flete pagado hasta línea divisoria o puente fronterizo especificados con los fletes hasta dicho punto, impuestos locales o federales, derechos, gastos de maniobra, etc., totalmente pagados, para que la mercancía pueda llegar al punto señalado de la frontera entre México y Estados Unidos, y CONASUPO pueda disponer libremente de la mercancía comprada, en ese lugar.

Es condición, que la vendedora envíe inmediatamente el conocimiento de embarque y la documentación que necesita, a CONASUPO y al Agente Aduanal designado por ella, para los trámites aduanales e internación de la mercancía a la República Mexicana. No comprende el pago de la prima de algún seguro, posterior a la cargadura, siempre y cuando el vendedor haya enviado telex a CONASUPO en el que le informe de la cargadura en el carro de ferrocarril, para que CONASUPO pueda asegurar la mercancía oportunamente o pueda hacer valer sus derechos al porteador o a quien corresponda.

5.- PAGO

Pago o cumplimiento de la obligación es la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido, según lo establece el artículo 2062 del

Código Civil. Interpretando esto, diremos que el vendedor paga o cumple la obligación entregando la cosa, materia del contrato y CONASUPO paga entregando la cantidad debida.

La forma de efectuar el pago en la compraventa internacional de mercaderías suele revestir diversas modalidades, que pueden resumirse en dos grandes categorías: pago directo y pago indirecto ⁵¹.

En el primer caso el comprador cumple su obligación de pagar el precio de la mercancía al vendedor de manera indirecta, es decir, contra la entrega de la misma. Debido a la naturaleza propia del comercio internacional, en el que, por lo común, comprador y vendedor se encuentran ubicados en países diferentes, este tipo de pago es poco usual.

El pago, por su parte, reviste varias modalidades. Así por ejemplo, cuando el comprador encarga a un representante su realización, éste lo hará en los términos y con las condiciones que aquél lo indique, situación, asimismo poco frecuente. Otra modalidad de carácter extraordinario es la que se lleva a cabo cuando, habiéndose asegurado la mercadería, sobreviene la realización del riesgo; en este caso, el vendedor podrá hacer efectivo su crédito ante el asegurador. Finalmente, la modalidad más usual es la del crédito documentario, a la que a continuación nos referimos.

51 Witker, Jorge y Leonel Pereznieto. ASPECTOS JURIDICOS DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, Editorial Nueva Imagen, México, 1980, Pág. 411.

Se trata de una institución completa en la que intervienen, como lo habíamos mencionado:

- a) El comprador de la mercadería, quien es el encargado de abrir el crédito.
- b) Una o dos instituciones bancarias, según el caso.
- c) El vendedor, quien es el beneficiario de dicho crédito.

Este negocio obligacional, en términos generales, puede subdividirse en dos clases: crédito irrevocable y crédito irrevocable confirmado. En el caso de CONASUPO se utiliza el Crédito Irrevocable y Confirmado y, además, con una vigencia hasta 15 días naturales siguientes posteriores al último día de la fecha de embarque.

Para la forma de pago, CONASUPO se obliga a establecer una Carta de Crédito en un Banco de primera Clase de los Estados Unidos de América, esta Carta de Crédito es para pagar y se establece en un banco de esa categoría en ese país, ya que existen categorías menores en Instituciones Bancarias.

CONASUPO la va a establecer siempre y cuando el vendedor haya establecido la garantía de cumplimiento de contrato, o sea, es una condición para que se establezca la Carta de

Crédito para el pago.

El vendedor va a cobrar en un banco de primera clase de los Estados Unidos, siempre y cuando presente los siguientes documentos en dicha Institución:

a) Giro a la vista, expedido por CONASUPO, a favor de la vendedora, de que ella pueda cobrar la Carta de Crédito.

b) Copia del conocimiento de embarque. Este documento es el que se expide cuando la mercancía ha quedado totalmente cargada en el medio de transporte, debe constar por escrito y lo expide el naviero o el capitán del barco, según nuestra Ley de Navegación y Comercio Marítimo, lo señala en el artículo 168.

El mismo ordenamiento citado, señala que el conocimiento de embarque debe contener lo siguiente:

b.1.- El nombre, domicilio y firma del transportista.

b.2.- El nombre y domicilio del cargador.

b.3.- El nombre y domicilio de la persona a cuyo nombre se expide el conocimiento o la indicación de ser alportador.

b.4.- El número de orden del conocimiento.

b.5.- La especificación de los bienes que deberán transportarse, con la indicación de su naturaleza, calidad y demás circunstancias que sirvan para su identificación.

b.6.- La indicación de los fletes y gastos del transportista, de las tarifas aplicables y la de haber sido pagados los fletes o por cobrarse.

b.7.- La mención de los puertos de salida y de destino.

b.8.- El nombre y matrícula del buque en que se transporta, si se tratase de transporte por nave designada.

b.9.- Las bases para determinar la indemnización que el transportador deba pagar en caso de pérdida o avería.

La misma ley señala que el conocimiento de embarque tiene el carácter de título representativo de las mercancías y, consiguientemente, toda negociación, gravamen o embargo sobre ellas, para ser válida deberá comprender el título mismo.

c) Copia de la factura comercial expedida a favor de CONASUPO por el vendedor.

d) Copia de los certificados que señale el contrato, amparando el producto.

e) Copia del documento que haya dirigido la vendedora a CONASUPO, después de cada embarque, que contenga información relativa al tipo de embarque, tonelaje embarcado, origen y fecha del embarque, números de identificación y peso de los furgones, etc.

Finalmente se establece una pena para CONASUPO, en el sentido de que al finalizar el período de embarque y la mercancía entregada por el vendedor, la carta de crédito para el pago que deba establecer CONASUPO no lo haya establecido o estableciéndola, no se encontrara operable, CONASUPO deberá pagar gastos de almacenaje a razón de QUINCE CENTAVOS DE DOLAR ESTADOUNIDENSE por tonelada métrica por día, más intereses a razón de un cuarto del uno por ciento sobre la tasa preferencial de Nueva York; intereses no mayores a éstos, puesto que son los máximos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que una institución como CONASUPO pueda pagarlos.

6.- CERTIFICACION

Entendemos por certificación la acción y efecto de expedir certificados. Y por certificado entendemos el docu-

d) Copia de los certificados que señale el contrato, amparando el producto.

e) Copia del documento que haya dirigido la vendedora a CONASUPO, después de cada embarque, que contenga información relativa al tipo de embarque, tonelaje embarcado, origen y fecha del embarque, números de identificación y peso de los furgones, etc.

Finalmente se establece una pena para CONASUPO, en el sentido de que al finalizar el período de embarque y la mercancía entregada por el vendedor, la carta de crédito para el pago que deba establecer CONASUPO no lo haya establecido o estableciéndola, no se encontrara operable, CONASUPO deberá pagar gastos de almacenaje a razón de QUINCE CENTAVOS DE DOLAR ESTADOUNIDENSE por tonelada métrica por día, más intereses a razón de un cuarto del uno por ciento sobre la tasa preferencial de Nueva York; intereses no mayores a éstos, puesto que son los máximos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que una institución como CONASUPO pueda pagarlos.

6.- CERTIFICACION

Entendemos por certificación la acción y efecto de expedir certificados. Y por certificado entendemos el docu-

mento que se expide y mediante el cual se asegura y acredita la verdad de un hecho.

Cuatro son los certificados que está obligado a expedir el vendedor, para asegurar que el producto se encuentra dentro de las condiciones contratadas, y son los siguientes:

a) Certificado de calidad, este documento puede adoptar una de las dos siguientes modalidades: primera que el certificado lo expida el vendedor o una institución particular, siempre y cuando el comprador designe a una persona que lo represente y que realizará las funciones de inspección y revisión del producto y su empaque.

En este caso, por lo general, el representante del comprador, en cada embarque del producto, levantará un acta en la que se hará constar la calidad observada en el producto por el mismo documento que pondrá a disposición del vendedor, y si éste lo estima conveniente lo firmará de conformidad.

El acta levantada por el representante del comprador y firmada por el vendedor servirá de certificado de calidad del producto, mismo que será definitivamente aceptado por las partes.

La segunda modalidad que puede adoptar el certifi-

cado de calidad es que las partes convengan en que el certificado lo expida un tercero, ya sea un laboratorio o institución de verificación, previamente reconocido y aceptado por los contratantes. En el caso concreto CONASUPO acepta que el certificado de calidad lo expida una Entidad Autorizada por un Organismo Oficial competente del país de origen del producto.

Como nuestro comercio se realiza principalmente con los Estados Unidos de América, la institución que realiza las funciones de certificación de calidad es el Servicio de Inspección Federal de Granos de los Estados Unidos o, su nombre en Inglés, Federal Grain Inspection Service o también conocido por sus siglas F.G.I.S.

Para determinar la calidad del producto, por lo general, se toman muestras del mismo, cuando está siendo cargado en el medio de transporte, tomando dichas muestras cada determinados minutos y en una cantidad pequeña, de modo que se puede obtener una muestra representativa y que pueda ser llevada al laboratorio, para determinar su calidad y la cantidad de plagas que pueda tener, para finalmente determinar el grado o calidad del producto.

Por lo general, las normas oficiales para granos de los Estados Unidos señalan diversas clases de granos, ya sea grado uno, dos o tres, etc., que se determina por la cantidad de impurezas, humedad, peso específico del grano, etc., en ba-

se a lo anterior, el grano de mayor jerarquía (grado uno), o sea, el mejor, es el que tiene menor cantidad de impurezas o granos dañados, según la muestra respectiva.

b) Certificado de peso, que deberá contener la cantidad o volumen contratado, de tal modo que corresponda lo que el comprador o CONASUPO han convenido previamente con el vendedor.

Este certificado también lo expiden los Organismos Oficiales competentes del país de origen del producto, o también se acepta original o copia de la boleta de báscula del ferrocarril firmada por un pesador autorizado en el país de origen del producto.

c) Certificado fitosanitario. Nuestra Ley de Sanidad Fitopecuaria señala que es materia de sanidad fitopecuaria la protección y conservación de los vegetales y animales, contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades, por lo tanto, ningún producto se podrá importar si no cuenta con un certificado fitosanitario, en el que conste que el producto contratado se encuentra libre de plagas y enfermedades.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es la encargada, mediante la Dirección General de Sanidad Vegetal, de verificar las medidas de seguridad y aplicar las penas por las infracciones a los ordenamientos legales aplicables.

Cuando un producto importado se encuentre con una plaga o enfermedad, dicha dependencia podrá negar la entrada del producto al país, ponerlo en cuarentena o mandarlo fumigar, dependiendo de las circunstancias del caso, de modo que pueda tomar todas las medidas sanitarias adecuadas.

Este certificado lo expiden Entidades Autorizadas, por Organismos Oficiales competentes del país de origen del producto.

d) Certificado de origen. Este certificado señalará el lugar de origen o proveniente del producto, es importante señalarlo, en virtud de que pueden existir diversas restricciones o prohibiciones en las zonas de cultivo del mismo, debido a que puede producir consecuencias posteriores, ya sea en cuestión fitosanitaria o de la calidad del producto, para determinar su mejoría o deficiencia.

Por lo general, estos certificados los paga directamente el vendedor, aunque se dice que ya están incluidos en el precio de la mercancía. En otros casos, el vendedor consigue su expedición, de modo tal que los gastos realizados por la obtención de dichos certificados, se los cobre al comprador en forma independiente.

Para que el vendedor pueda cumplir satisfactoriamente con el contrato, es condición que presente los certifica-

dos anteriormente aludidos y que deban ser, en el caso de CONASUPO o tener la calidad de revocables o apelables, considerando la posibilidad de rechazo, en virtud de los procedimientos que se utilizaron para expedirlos.

Este último procedimiento es muy importante para CONASUPO, ya que tradicionalmente en años anteriores contrataba con certificados finales (INAPELABLES), de modo tal que si la mercancía se encontraba fuera de las especificaciones contratadas, ésta se aceptaría, en virtud de no existir un procedimiento factible, para que la reclamación prosperara. Este argumento de los vendedores tradicionales de CONASUPO de expedir certificados finales en origen se ha ido desvaneciendo poco a poco, en virtud de la lucha continua que el Departamento Jurídico de CONASUPO ha entablado en contra de dichas personas.

7.- GARANTIA

En los contratos administrativos, como ya lo señalamos anteriormente, la garantía es un medio por parte del particular, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, en este contrato sólo el particular o el vendedor establece la garantía de cumplimiento de contrato, que funciona de la siguiente manera: El vendedor debe establecer y notificar a CONASUPO, dentro de los diez días naturales siguientes a la firma del contrato, una Carta de Crédito de Garantía (equivalente en nuestro país a una fianza), con carácter de

irrevocable en un banco de primera clase de los Estados Unidos (que también pueden realizar función de afianzadoras) y que pueda ser confirmada en un banco de la ciudad de México.

La confirmación la realiza el Banco de los Estados Unidos, cuando tiene en su poder la Carta de Crédito de Garantía, envía una notificación a un Banco Mexicano para que a su vez éste la haga llegar a CONASUPO y ésta pueda cumplir con los ordenamientos legales a que está obligada y pueda sentirse segura en el manejo de la operación.

La Carta de Garantía debe ser por un valor igual al diez por ciento del monto máximo global de la operación concertada.

Dicha carta de Crédito de Garantía debe tener una vigencia hasta de 30 días naturales siguientes posteriores a la fecha límite fijada, para la entrega o embarque de la mercancía, de modo tal que CONASUPO tenga un plazo posterior para ejercerla después de la entrega del producto.

CONASUPO podrá ejercer dicha garantía, en pago de los daños y perjuicios que se hubieren causado o de penas estipuladas, a cargo del vendedor, hasta su importe total, por incumplimiento o impuntualidad de la vendedora a cualquiera de las obligaciones que se deriven del contrato de referencia.

CONASUPO podrá ejercer dicha garantía, mediante escrito que dirija al banco garantizador, en la que manifieste que la ejerce por falta de puntualidad o incumplimiento de las obligaciones contraídas por el vendedor, especificando cuál fue la impuntualidad o incumplimiento de referencia, de modo tal que CONASUPO pueda resarcir de modo superficial el daño que ha sufrido en su patrimonio.

8.- JURISDICCION

Entendemos por jurisdicción el poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio o para determinar el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad.

En el caso concreto de CONASUPO, ésta y la contraparte se someten expresamente a las Leyes aplicables y Tribunales Federales, con residencia en la ciudad de México, Distrito Federal, renunciando a cualquier otra jurisdicción. De modo tal que la interpretación o aplicación del contrato de referencia se someterá a las Leyes que se le aplican a CONASUPO como Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal que es.

Por otra parte, los derechos y acciones que puedan corresponder a las partes, deben someterse a los Tribunales Federales, en virtud de que es una característica de

aplicación de los contratos administrativos y con sede en la ciudad de México, puesto que es el domicilio legal de CONASUPO.

Hay que hacer mención de una institución demasadamente importante, como lo es el arbitraje comercial internacional. El arbitraje es una actividad jurisdiccional que, encomendada a uno o varios individuos denominados árbitros, que no son necesariamente funcionarios judiciales, tiene por objeto resolver un conflicto de intereses de índole internacional.

El arbitraje comercial internacional ha tenido un sensible desarrollo en la época actual debido, entre otras, a las razones siguientes:

Se trata de un medio rápido y eficaz en la solución de conflictos de intereses, ya que el árbitro o los árbitros, desprendidos de todo el sistema burocrático judicial, pueden actuar con agilidad y sin limitaciones inherentes a los jueces comunes, sobre todo cuando aquéllos actúan en conciencia.

Los árbitros normalmente conocen la actividad comercial, en la que se ha suscitado el conflicto, por lo que las resoluciones pueden ser más eficaces.

Se trata de un medio relativamente más económico

que el jurisdiccional, sobre todo en México ya que el Organó Oficial de Arbitraje, dependiente del Instituto Mexicano de Comercio Exterior es gratuito (es la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México, conocida por sus siglas COMPROMEX).

Finalmente, se trata de un medio seguro en la medida en que su resolución, el laudo, pueda ser ejecutada con relativa facilidad en varios países.

En virtud de la importancia del arbitraje, se han creado diversos órganos arbitrales que tienen sus propias reglas, tales como la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México, la American Arbitration Association, la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, la Cámara de Comercio Internacional, la North American Export Grain Association de Nueva York (NAEGA), que tiene un Comité de Arbitraje, así como las siguientes Instituciones, que también tienen dicho comité y son: Grain and Feed Trade Association Limited de Londres (GAFTA) y la Federation of Oils, Seeds and Fats Associations Limited de Londres (FOSFA).

Asimismo, se han creado diversos ordenamientos, con objeto que las resoluciones del arbitraje, puedan ser ejecutadas con relativa rapidez y facilidad, tales como:

a) "La Convención sobre el Reconocimiento y Eje-

cución de Sentencias Extranjeras" (auspiciada por la ONU en 1958 y de la cual México es miembro).

b) "Protocolo de Ginebra sobre Cláusulas de Arbitraje" (1923).

c) "Convención Europea sobre Arbitraje Comercial Internacional" (1961).

d) "Convención Europea sobre la Ley Uniforme en Materia de Arbitraje" (1962).

e) "Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional" (México forma parte, 1975).

f) "Reglamento de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo del Derecho Mercantil Internacional" (1976).

Las anteriores disposiciones se señalan a modo de ejemplo, en virtud de que son varias decenas las disposiciones que existen al respecto, en todo el mundo.

No obstante lo anterior, creemos que no es fácil aplicar el arbitraje comercial internacional, entre otras razones, por las siguientes, que creemos son las que CONASUPO invoca para no someterse a tal jurisdicción:

1a.- Es difícil encontrar a una persona idónea para que pueda fungir como árbitro, ya que se necesitan profundos conocimientos en el Comercio Internacional de Granos, absoluta solvencia moral y disponibilidad de tiempo.

2a.- Sujetarse a un órgano arbitral extranjero, para el caso de CONASUPO, ya que en este caso, se aumentan los costos del proceso y no se tienen asignados suficientes recursos económicos para solventarlo.

3a.- En nuestro país la ejecución del laudo, nos dice el derecho común, es necesario que se remitan los antecedentes y expedientes del asunto a un juez civil para que se pueda cumplimentar.

C A P I T U L O VI

COMPARACION CON CONTRATOS TIPO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Tradicionalmente el comercio internacional de granos o alimentos ha sido manejado por los Estados Unidos, en virtud de la sobreproducción que en esos productos tiene dicho país, y este manejo abarca hasta la elaboración de diversos documentos, entre los que sobresalen los contratos, de los cuales a continuación reproduciremos uno elaborado por la Asociación de Comercio Limitado de Granos y Alimentos; es importante señalarlo, en virtud de que nuestro país, CONASUPO específicamente, no se adhiere, por lo general, a este tipo de contrato y el que se analiza es independiente del que expide dicha Asociación y el texto es el siguiente:

CONTRATO PARA GRANOS A GRANEL CANADIENSE Y
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

PARCELAS A CONTINENTE

TAL CUAL

TERMINOS COSTO, SEGURO Y FLETE (C.I.F.)

LONDRES _____ 19 _____.

VENEDORES _____

Interviniendo como CORREDORES: _____

COMPRADORES: _____

Habiendo celebrado en este día un contrato, bajo los siguientes términos y condiciones:

1.- MERCANCIAS A GRANEL _____

2.- CONVERSION.- Para el propósito de este contrato 2,240 libras, deberán ser consideradas como equivalente a 1,106 kilos.

3.- CANTIDAD: Incluyendo impurezas _____ dos por ciento, más o menos. Los vendedores deberán tener la opción de embarcar en tres por ciento adicional más o menos de la cantidad del contrato, el exceso o diferencia sobre el dos por ciento, deberá fijarse en el precio C. I.F., en la fecha del conocimiento de embarque, y en la cantidad de esto, el valor que será arreglado por arbitraje, y a menos que ambos estén de acuerdo. En el caso de que más de un embarque sea efectuado, cada embarque será considerado un contrato por separado, pero el margen de dicha cantidad vendida no deberá ser efectuado con eso.

4.- PRECIO: A _____

Flete pagable a la descarga menos anticipos por los gastos ordinarios del barco en el puerto de carga, a opción de los vendedores pagados anticipadamente en su totalidad o en parte.

5.- CORRETAJE: _____ por

ciento del precio del contrato, para ser pagado por los vendedores sobre dicha cantidad del contrato, mercancías perdidas o no perdidas, contrato cumplido o no cumplido, a menos que dicho incumplimiento sea debido a la aplicación exitosa de la Cláusula de Prohibición. El corretaje se vencerá en el día en que los documentos de embarque sean cambiados o si las mercancías no son adjudicadas, entonces el corretaje se vencerá en el día 30 consecutivo después del último día, para la apropiación o notificación del embarque.

6.- CALIDAD:

Oficial.....certificado de inspección al momento de cargar en la embarcación que transporta por océano será final conforme a la calidad. En ventas de producción canadiense los vendedores tendrán la opción de entregar el certificado oficial canadiense de Inspección ex-

pedido en los Estados Unidos. Los compradores no estarán autorizados para rechazar las diferencias en calidad, excepto bajo las disposiciones de los árbitros, o un tercero, o la junta de apelación (según sea el caso).

El embarque se realizará en buena condición, pero si el grano fuera de norma, la restitución debida se hará en la época del año en la cual el embarque tuvo lugar; el hecho de la llegada del grano no necesariamente será una prueba suficiente de un embarque impropio.

7.- PERIODO DE EMBARQUE: Fecha del conocimiento de embarque o para ser fechado _____ en el conocimiento de embarque para ser fechado cuando la mercancía esté actualmente a bordo.

8.- PUERTOS DE EMBARQUE: De los puertos de Estados Unidos y/o Canadá.

9.- EMBARQUE Y CLASIFICACION: El embarque se hará en forma directa o indirecta, con el transbordo, a través de los

conocimientos de embarque que sean ofrecidos, por barcos de vapor de primera clase y/o barcos de mayor potencia clasificados no abajo del 100 A1 en el Registro Lloyd's o la Corporación Británica, o de clasificación superior de cualesquier otro registro igual, o embarcaciones no inferiores a estas clasificaciones.

En caso de que la mercancía se embarque en tanques o en barcos con compartimentos petroleros que son clasificados en el Registro Lloyd's o descritos en el índice de embarque Lloyd's como "embarcaciones minerales/petroleras", llegando dañadas a destino por el agua del mar o de lo contrario, las compradoras tomarán la entrega con una concesión por el deterioro (excepto por granos dañados del país), calculados sobre un porcentaje basado en el precio del contrato para ser fijado por arbitraje en Londres conforme a las reglas de arbitraje especificadas en la cláusula de arbitraje que aparecen de aquí en adelante.

- 10.- EXTENSION DE EMBARQUE: El período aquí especificado dentro del cual los conocimientos de embarque se deberán fechar, será considerado para incluir un período adicional que no exceda los 8 días consecutivos, cuando así se desee por los embarcados, siempre que le den a los compradores aviso de su intención para reclamar los días adicionales por telegrama, telex o cualquier otro medio de

comunicación rápida por escrito, enviado a no más tardar del día laboral que siga al último día incluido en el período de embarque, originalmente estipulado.

11.- PAGO: El pago es al contado en _____
a cambio por documentos embarcados _____

Si los documentos de embarque no han estado a la vista en el momento de llegada del barco al puerto de descarga, el vendedor deberá proporcionar otros documentos (dichos documentos para ser refrendados si es requerido por el comprador por un Banco reconocido), autorizando al comprador para obtener la entrega de la mercancía, y sin perjuicio de los derechos bajo contrato del comprador, el pago deberá ser hecho a cambio del mismo, siempre que dicho pago sea hecho, probando gastos adicionales, si ha incurridos por razones de dicho documento de embarque no a la vista deberá ser sufragándolo por el vendedor y permitiéndolo en la factura final.

12.- DOCUMENTOS DE EMBARQUE: Los documentos de embarque consisten en: 1. Factura. 2. Juego completo de conocimiento de embarque a bordo y/o Orden de entrega del Barco y/o otra Orden de entrega transferible o negociable. Dicha orden de entrega si es requerida por el comprador, debe ser garantizada por los propietarios del barco, sus agentes o un Banco reconocido. Serán aceptados los cono-

cimientos de embarque del flete. 3. Póliza y/o certificados de seguro y/o carta de seguro vigentes en el contrato. Si es requerido por el comprador, la Carta de Seguro debe ser reconocida por un Banco, alternativamente por cualquier otro aval, el cual es aceptado por el comprador. 4. Cualquier otro documento que sea solicitado para o bajo el contrato. El comprador está de acuerdo en aceptar documentos conteniendo las cláusulas de la Cámara de embarcación de desviación de guerra y/o Cláusula de Riesgo de Guerra.

- 13.- ESTATUTOS CANADIENSES Y DE LOS ESTADOS UNIDOS: Lo asegurado está restringidamente cubierto contra pérdida o daño surgidos o resultantes de actos, negligencia, o falla del capitán, marino, piloto o empleados de la transportista en la navegación o en el manejo del barco", por lo cual "la transportista" o "barco" es relevado de responsabilidad bajo el artículo IV, Sección 2 de las reglas anexadas de Transportación Acuática de Mercancías, Acta 1936 de Canadá, y/o Sección 3 del Acta de Congreso de los Estados Unidos, aprobado el 13 de febrero de 1893, y/o la sección 4, Subsección 2, de la Transportación de Mercancías por Mar, Acta 1936 de los Estados Unidos de América, pero nada contenido en esta cláusula debe limitar o afectar cualquier derecho, el cual los suscritos puedan tener por subrogación o de otro modo en contra de los propietarios de los mencionados barcos.

14.- PROHIBICION: En caso de prohibición para exportar, bloque y hostilidad o en el caso de cualquier acto hecho por cualquier ejecutivo o legislativo por o en contra del gobierno del país de origen del territorio en donde el puerto de embarque nombrado aquí es/son situados, restringiendo la exportación, ya sea parcial o de cualquier modo cualquier restricción debe ser considerada por ambas partes para aplicarlas a este contrato y para el grado de dicha total o parcial restricción para prevenir el cumplimiento ya sea por embarque o por cualquier otro mencionado y para que extienda este contrato o cualquier porción cumplida de esto debe ser cancelado. Los vendedores deben avisar a los compradores sin demora, con las razones hasta entonces y, si es requerido, los vendedores deben producir pruebas para justificar la cancelación del contrato.

15.- AVISOS: Cualquier aviso recibido después de las 16:00 horas en un día hábil debe ser considerado para ser recibido en el siguiente día hábil. Un aviso al corredor o agente debe ser considerado un Aviso bajo este contrato. Todos los Avisos dados bajo este contrato deben ser dados por escrito, si es entregado por mano en el día del escrito, o por telegrama o por telex o por otro medio de rápida comunicación escrita. En caso de reventa todos los Avisos deben ser pasados sin demora por el comprador a sus respectivos vendedores o viceversa.

16.- INSOLVENCIA: Si antes del cumplimiento de este contrato, cualquiera de las partes suspendiera pagos, cometiendo un acto de bancarrota, notificando cualquiera de sus acreedores que está incapacitado para solventar las deudas o de que él ha suspendido o de que él está a punto de suspender el pago de sus deudas, convoca, cita o emplaza a una junta a los acreedores, convoca, llama o emplaza a una junta para ir a una moratoria oficial, tener una petición presentada para concluir, o debe tener una cita recibida, el contrato debe ser inmediatamente cerrado, incluso a los precios de mercado entonces vigentes para mercancías similares, o a opción de la otra parte, a un precio para ser determinada para recompra o reventa, y la diferencia entre el precio del contrato y el precio final debe ser la cantidad pagadera o recibida bajo este contrato.

17.- ARBITRAJE:

a) Cualquier disputa surgida fuera o bajo este contrato debe ser arreglada por arbitraje de la Asociación de Granos y Semillas Marca Limitada, No. 125, vigente a la fecha del contrato, dichas reglas forman parte de este contrato y de las cuales ambas partes deben ser consideradas para ser informado el árbitro.

b) Cualquiera de las partes, o cualquier persona (s) reclamando bajo cualquier de ellos, debe traer cualquier acción o cualquier (s) procedimientos legales en contra

de la otra de ellos con respecto de cualquier disputa, hasta que dicha disputa debe primeramente ser oída y determinada por los árbitros o Juez de la Mesa de Apelación, como el caso pueda ser de acuerdo con las Reglas de Arbitraje y está expresamente acordado y declarado que la obtención de una sentencia de los árbitros o árbitro de la Mesa de Apelación, como en el caso pueda ser.

Después de haber transcrito el contrato para granos de los Estados Unidos, procederemos a hacer un breve comentario, con relación a nuestros contratos, dividido de la manera siguiente:

1.- Tolerancia. Respecto de la cantidad del producto se establece un 3% adicional, que puede ser más o menos de la cantidad contratada, cuando corresponda el 2% en exceso se pagará al precio igual en que estuviere pactado el contrato y la cantidad siguiente, el 1% o más que corresponda, será pagada a un precio que será fijado por un árbitro, que se regirá bajo las reglas de la cláusula de arbitraje de ese mismo contrato.

2.- Pago de flete a la descarga. Dentro de esta modalidad de costo, seguro y flete, o abreviada con sus siglas en inglés C.I.F., se deja la opción a los vendedores de cobrar el flete a la descarga a los compradores, cosa que no sucede con nuestros contratos, en virtud de que CONASUPO paga

el producto, incluyendo el costo del flete del medio de transporte que ha de trasladar el producto.

No obstante lo anterior, considerando que es una opción, el vendedor puede cobrar anticipadamente en su totalidad o en parte los gastos del flete; pero siempre en estos casos, se desglosa el valor del producto y el valor del flete, cosa que no sucede con los contratos de CONASUPO, en virtud de que el flete y el producto es una cantidad homogénea.

3.- Certificado de calidad final de la carga. Conforme a estos contratos, los certificados que se expiden, específicamente el de calidad, será considerado como final o inapelable, en virtud de que dichos documentos han sido expedidos por una Institución Oficial y los embarques han sido realizados en buenas condiciones. Por lo tanto, los compradores no pueden rechazar ninguna diferencia que hubiere en la calidad del producto, directamente al vendedor.

Si los compradores quisieran reclamar la calidad del producto, tendrán que hacerlo a través de un árbitro, bajo la cláusula correspondiente o a través de una junta de apelación, o sea, invariablemente un tercero ajeno a la relación contractual, aunque no se establece plazo para presentar alguna reclamación por deficiencia en la calidad,

4.- Arbitraje Internacional. Como podemos notar en

este contrato, y en la mayoría de los que se celebran a nivel de Comercio Internacional, encontramos un común denominador: El arbitraje. Ya hemos hecho notar en el capítulo anterior, la importancia del arbitraje comercial internacional y la inconveniencia que tiene CONASUPO para utilizarlo y las opiniones vertidas con anterioridad por el suscrito.

Así pues, hemos hecho mención a estos contratos para la comercialización de los granos, que se manejan en la mayoría de los países del mundo y que CONASUPO, en nuestro país, por vía de excepción deja de utilizarlos y usa el que hemos descrito en el capítulo próximo pasado.

C O N C L U S I O N E S

Hablar de conclusiones en un trabajo de esta magnitud, significa para mí la consecuencia lógica o el resultado del esfuerzo realizado, que ha sido bastante duro y en las cuales se pretende resumir las concepciones antes anotadas.

Concluir significa inventar una idea para el derecho, no quedarnos con la conformidad de interpretar a los autores que hemos leído o dedicarnos a transcribirlos, en pocas palabras realizar el vil "fusile", en términos llanos, de esto último he tratado de alejarme .

Las siguientes son las conclusiones de mi esfuerzo y dedicación por una materia, criticadas o aceptadas, las voy a defender, puesto que es mi concepción sobre el tema, no significa necedad, sino interpretación personal de las normas, así pues tenemos que:

1.- EL CONTRATO DE COMPRAVENTA QUE CONASUPO CELEBRA ES DE CARACTER ADMINISTRATIVO.

Tomamos la anterior conclusión, considerando todas

y cada una de las siguientes razones:

A) Por la legislación aplicable. Las leyes federales aplicables al tema, objeto de esta tesis, nos demuestran que los contratos que celebra CONASUPO son de carácter administrativo, puesto que en las diversas disposiciones se señala:

A.1. El artículo 134 de nuestra Constitución Federal expresa: "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"El manejo de recursos económicos federales se su-

jetará a las bases de este artículo",

Lo anterior significa que las adquisiciones que realice CONASUPO se adjudicarán a través de concursos públicos, elemento de validez del contrato administrativo,

A.2. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, señala que dicho ordenamiento es de orden público e interés social y tiene por objeto regular, entre otras cosas, los actos y contratos que lleven a cabo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en lo relativo a las adquisiciones.

El mismo ordenamiento señala en su artículo 48 que, procederá la rescisión de los contratos de adquisiciones, cuando se incumplan las obligaciones derivadas de las cláusulas del mismo o de las disposiciones de la propia ley. Asimismo, señala que podrán darse por terminados dichos contratos, cuando concurren razones de interés general.

A.3. La Ley de Planeación establece la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, en el que especifica la ampliación del sistema de tiendas y almacenes de CONASUPO, que operan en zonas rurales, diversificando su oferta de produc-

tos e incluyendo alimentos producidos localmente y se concertarán acciones con la Industria Alimenticia y con las tiendas del Sector Social, para atender a las Zonas Urbanas,

La propia ley señala que las Entidades Paraestatales podrán concertar acciones como las anteriores o cualquier otro contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, con la representación de los diversos grupos sociales o con los particulares interesados. La concertación deberá establecerse en contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes. Dichos contratos y convenios se consideran de Derecho Público, de acuerdo al artículo 39 de la Ley,

A.4, La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica estatuye que las disposiciones, en ella contenidas, son de orden público y el cumplimiento de las mismas es de interés general.

Esta ley es aplicable a los artículos alimenticios de consumo generalizado, mejor conocidos como productos básicos y en general, a todos los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías.

Expuesto lo anterior, diremos que el contrato de compraventa internacional de alimentos que celebra CONASUPD es de carácter administrativo debido a las leyes vigentes y

aplicables en nuestro país.

B) Por el servicio social y el interés público, Estas dos funciones las dividimos de la siguiente manera:

B.1. Servicio Social, entendido como una actividad obligatoria y permanente del Estado, cuyo fin consiste en promover el bienestar social, el desarrollo y organización de la comunidad y mejorar directa o indirectamente el bienestar individual y colectivo, a través de prestaciones fundadas siempre en el principio de solidaridad social,

Independientemente de la persona que realice el servicio social, esta actividad tiene como característica principal ser obligatoria por parte del Estado, que surge de la necesidad social y que se resuelve a través de actos no lucrativos.

Las necesidades de carácter social pueden ser satisfechas por la Administración Pública, la Iniciativa Privada, los Institutos de Seguridad Social y cualquier otro tipo de organización que conforme a derecho se constituye con fines de solidaridad social no lucrativos.

Por lo general, el servicio social se divide en 3

grandes grupos: 1o.- Servicio Social de la Administración Pública, que corresponde básicamente a las funciones de salubridad general; 2o.- Servicio Social de Pasantes; y, 3o.- Servicio Social de Voluntariado.

Tengo entendido que en otros países el servicio social, como concepto doctrinario va teniendo cada día mayores adeptos, no así en nuestro país que se encuentra bastante restringido; mi consideración de función de servicio social de CONASUPO se funda básicamente en la nueva Legislación Constitucional, en la que se establece la existencia de tres grandes sectores en la realidad actual: el público, el privado y el social. El Sector Social integrado por las organizaciones de trabajadores, ejidos, comunidades, cooperativas, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; con fundamento en lo anterior podemos señalar que si existe un servicio público, puede existir un servicio social, puesto que las labores principales de CONASUPO están determinadas en la ayuda directa a las personas de menores o bajos ingresos, a los marginados, a las comunidades agrarias y a las organizaciones de trabajadores, mediante el establecimiento de políticas económicas que redunden en beneficio de estos sujetos, a través de subsidios, descuentos y ofertas de los productos que con anterioridad CONASUPO ha conseguido, para estos consumidores finales.

Es importante mencionar que a mi juicio, las acti-

vidades de CONASUPO no son de servicio público, puesto que esta actividad se caracteriza por satisfacer necesidades de una manera regular, continua y uniforme a través de prestaciones individualizadas, que muchas veces se caracterizan por la contraprestación o definidas fiscalmente como derechos. No obstante lo anterior, la Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo 34; los inmuebles que ocupen las Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, se consideran destinados a un Servicio Público, y por lo tanto, son Bienes de Dominio Público de la Federación.

8.2. Interés general, también conocido como interés público y entendido como las pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas, mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Decimos que las funciones de CONASUPO son de interés general, puesto que la compra de productos del campo, con el fin de integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo internos, se consideran de interés público. Además de que en casos deficitarios de la producción interna, CONASUPO debe importar productos que hagan frente a las necesidades de la población de artículos o mercancías consideradas como satisfactores primordiales.

Así pues, por todas las anteriores razones, consideramos que el contrato de compraventa que celebra CONASUPO es de carácter administrativo por el servicio social que presta y el interés público que se genera.

C) Por el Sujeto. En los contratos administrativos, una de las partes siempre será un ente de la Administración Pública Federal, ya sea centralizada o paraestatal, en este último caso, se discute si las entidades tienen el carácter para determinar que un contrato se considera de derecho público y, por lo tanto, sujeto a la aplicación de las Leyes Federales.

A mi juicio, los contratos que celebren los Organismos Públicos Descentralizados, ya sea que hayan sido creados por Decreto Presidencial o por Ley del Congreso de la Unión, cuando llenen los requisitos o elementos de existencia y validez, dichos contratos se consideran de carácter administrativos, más no así los contratos que celebren las otras instituciones que pertenecen a la Administración Pública Federal Paraestatal; aunque, no descarto el que se puedan considerar los contratos que celebren, como administrativos, siempre y cuando se analice el caso concreto para llegar a determinar tal situación.

En el caso específico de CONASUPO, de acuerdo al análisis elaborado en este trabajo, considero que, en virtud

del sujeto, los contratos que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, como Organismo Público Federal Descentralizado, creado por Decreto del Ejecutivo Federal, celebre, se consideran contratos administrativos, específicamente el contrato de compraventa internacional de granos, al que se refiere esta Tesis.

2. EL CONTRATO DE COMPRAVENTA QUE CONASUPO CELEBRA NO ES DE CARACTER MERCANTIL.

El Código de Comercio no define al contrato de compraventa, por lo que hay que recurrir a la definición que señala el artículo 2248 del Código Civil, según el cual "Habrá compraventa, cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro, a su vez, se obliga a pagar por ello un precio cierto y en dinero".

La calificación de la mercantilidad de la compraventa depende, según los casos, de la intención o finalidad de los contratantes de la cosa vendida y de la calidad de las partes.

El artículo 75 del Código de Comercio establece, en su fracción I, que se consideran actos de comercio, todas las adquisiciones y enajenaciones verificadas con propósito de especulación comercial, así como en la fracción IV establece la

misma categoría para los contratos relativos a obligaciones del Estado. Lo cierto de lo anterior es que, el propósito de especulación comercial debe ser el principal y existir en el momento de celebrarse el contrato.

Para calificar la mercantilidad de una compraventa no es válido recurrir al concepto de mercancía, debido a la relatividad del mismo, ya que un mismo bien será mercancía para el comerciante que especula con él y no lo será para el comprador que lo necesita para su uso o consumo.

La compraventa mercantil tiene, en general, las mismas características que la compraventa civil, a excepción de pequeños preceptos establecidos en el Código de Comercio y que no es el momento de disertar sobre los mismos, lo cierto es que muchas veces esta figura señalada en forma distinta a la compraventa civil, provoca confusión e inseguridad en la doctrina jurídica y entre las propias partes contratantes, ya que muchas veces la legislación mexicana establece principios distintos.

Como dijimos antes, la especulación comercial es el núcleo de la compraventa mercantil, de tal modo que si no existe especulación no habrá, a mi juicio, compraventa mercantil. Entendemos por especulación la operación comercial que se practica con ánimo de lucro o considerando que la finalidad o el motivo es la ganancia lícita.

El contrato, llamado compraventa (porque encierra en sí dicha figura) que celebra CONASUPO no es de carácter mercantil, puesto que la función social que desempeña CONASUPO no es con el carácter meramente especulativo, sino el de servicio social e interés general, puesto que en la reventa o distribución que hace CONASUPO de las mercaderías no obtiene un lucro o ganancia ilícita, en razón de que la venta se realiza al mismo precio de los costos o inclusive a precios menores trayendo con esto, los subsidios que el Estado otorga a los particulares.

3.- EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONASUPO NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a las Autoridades, para los efectos del amparo, como a las personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que dispone.

De acuerdo al anterior concepto jurisprudencial CONASUPO es un ente de Derecho Público, pero que no es Autoridad, puesto que no puede hacer uso de la fuerza pública, para que los actos emanados por ella, puedan tener fuerza obligatoria de cumplimiento.

En lo que se refiere a los contratos administrativos, punto tocado en el Capítulo correspondiente, la propia Corte ha definido que los actos de las autoridades negándose a cumplir los contratos administrativos que haya celebrado, no constituyen actos de autoridad,

Tomando en cuenta lo definido en el último párrafo, respecto de las autoridades, en cuanto a los contratos administrativos, a mayor abundamiento de razón los contratos administrativos que celebre CONASUPO no son Actos de Autoridad, puesto que CONASUPO no es Autoridad y los contratos que celebra son en base al consentimiento de las partes,

4.- ES CORRECTA LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MANEJO DE LOS ALIMENTOS.

Esta conclusión más bien es de índole político-económico más que jurídica, no obstante eso, diremos que CONASUPO es el instrumento de que se vale el estado para poder suministrar a la población de escasos recursos los productos básicos que necesita.

Aunque pudiera parecer esto, como un fragmento de un discurso político no lo es, ya que mi concepción está en que si el Estado no tiene áreas estratégicas o exclusivas para su manejo, existiría la llamada ley de la oferta y la demanda en el establecimiento de medidas relativas a la distribución y

consumo de mercancías de primera necesidad, por lo tanto, existirían distintos grupos de industriales que manejarían a su antojo la venta y distribución de dichos artículos, con lo cual se podría crear la anarquía y el descontento social, que podría redundar en estallidos sociales o inconformidad general, que difícilmente el Estado podría satisfacer.

A pesar de lo dicho, existen numerosos grupos y doctrinarios en particular, que atacan las labores de CONASUPO por su ineficiencia y sobre todo por las pérdidas que ocasionan al erario público con el consecuente aumento en el gasto público; después de todo esto, creo que es correcto, no importando los ataques que sufre CONASUPO, de que el Estado intervenga en regular el mercado de los alimentos en nuestro país.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA Romero, Miguel. *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. 4a. Edición.
- ALAMAN, Lucas. *HISTORIA DE MEXICO*, Editorial Jus, S.A., México, 1972.
- ARELLANO García, Carlos. *LA DIPLOMACIA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- ARRANGOIZ. *MEXICO DESDE 1808 HASTA 1867*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1974.
- BOUTURINI Benaduci, Lorenzo. *IDEA DE UNA NUEVA HISTORIA GENERAL DE LA AMERICA SEPTENTRIONAL*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1974.
- BARKIN, David y Blanca Suárez. *EL FIN DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.
- BATAILLON, Claude y Hélien Riviére D'arl. *LA CIUDAD DE MEXICO*, Secretaría de Educación Pública, México, 1973.
- BONNECASE, Julien. *ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL*, Traducción José Ma. Cajica. Editorial Cajica, S.A., Puebla, Pue., 1946, 3 Tomos.
- BORJA Soriano, Manuel. *TEORÍA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- CARRILLO Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. *LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO*, Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., México, 1983.

- CERVANTES Ahumada, Raúl. DERECHO MARITIMO, Editorial Herrero, S.A., México, 1984.
- CLAVIJERO, Francisco Javier. HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- CONASUPO. EL DEBER DE INFORMAR, Coordinación de Promoción y Divulgación, México, 1982.
- CORTES, Hernán. CARTAS DE RELACION, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- COVO, Jacqueline. LAS IDEAS DE LA REFORMA EN MEXICO (1855-1861), Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- DAVALOS Mejía, Carlos. TITULOS Y CONTRATOS DE CREDITOS, QUIEBRAS, Editorial Harla, S.A., México, 1984.
- DE ALVA Ixtlilxóchitl, Fernando. OBRAS HISTORICAS, Tomos I y II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
- DE BUEN Lozano, Nestor. LA DECADENCIA DEL CONTRATO, Editorial Textos Universitarios, S.A., México, 1965.
- DE HUMBOLDT, Alejandro. ENSAYO POLITICO SOBRE EL REINO DE LA NUEVA ESPANA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- DE LAS CASAS, Fray Bartolomé. LOS INDIOS DE MEXICO Y NUEVA ESPANA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- DE SAHAGUN, Fray Bernardino. HISTORIA GENERAL DE LAS COSAS DE NUEVA ESPANA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- DE SOLANO, Francisco. ANTONIO DE ULLOA Y LA NUEVA ESPANA, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- DE SOLIS, Antonio. HISTORIA DE LA CONQUISTA DE MEXICO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- DE TORQUEMADA, Fray Juan. MONARQUIA INDIANA, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

- DIAZ, Marco Antonio. *LOS LIBROS DEL MAIZ, ORIGEN, TRADICION Y LEYENDA*, Arbol Editorial, S.A. de C.V., México, 1982.
- ECHEVERRIA Zuno, Rodolfo (Coordinador). *TRANSNACIONALES, AGRICULTURA Y ALIMENTACION*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.
- FLORESCANO, E. *EL ABASTO Y LA LEGISLACION DE GRANOS EN EL SIGLO XVI*, Fondo de Cultura, México, 1976.
- FLORESCANO, E. *PRECIOS DEL MAIZ Y CRISIS AGRICOLA EN MEXICO (1708-1810)*, El Colegio de México, México, 1969.
- FLORES Caballero, Romeo R. *ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981.
- FRAGA, Gabino. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. 21a. Edición.
- GAUDEMET, Eugene. *TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
- GARCIA Purón, Manuel. *MEXICO Y SUS GOBERNANTES*, 2 Tomos, Editorial Joaquín Porrúa, S.A. de C.V., México, 1983.
- GARCIA Ramírez, Sergio. *DERECHO SOCIAL ECONOMICO Y LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO*, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.
- GAY, José Antonio. *HISTORIA DE OAXACA*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- GEMELLI Carreri, Giovanni Francesco. *VIAJE A LA NUEVA ESPANA*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983.
- GIBSON, Charles. *LOS AZTECAS BAJO EL DOMINIO ESPAÑOL 1519-1810*, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1981.
- GUERRERO Orozco, Omar. *INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA*, Editorial Harla, México, 1984.

- GUTIERREZ y González, Ernesto. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES, Editorial Cajica, S.A., México, 1984. 5a. Edición.
- GUTIERREZ y González, E. EL PATRIMONIO PECUNIARIO Y MORAL O DERECHOS DE LA PERSONALIDAD Y DERECHO SUCESORIO. Editorial Cajica, S.A., México, 1971. 2a. Edición.
- GUZMAN, Gabriela y Otros. LOS LIBROS DEL MAIZ, COMPRA Y VENTA DEL GRANO, Arbol Editorial, S.A., México, 1982.
- HERRERA Canales, Inés. EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1821-1875, El Colegio de México, México, 1977.
- LERDO De Tejada, Miguel. COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, Editorial Rafael Rafael, México, 1853.
- LIMANTOUR, José, I. APUNTES SOBRE MI VIDA PUBLICA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965.
- LOPEZ, Rosado, Diego G. CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- LOPEZ Rosado, Diego G. ENSAYOS SOBRE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- MARTINEZ Vera, Rogelio, Lic. NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Banca y Comercio, México, 1982.
- MENENDEZ, Juan (Coordinador). DEVALUACION Y DESARROLLO RURAL EN MEXICO, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.
- MERKL, Adolfo. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Nacional, S.A., México, 1980.
- MOTOLINIA, Fray Toribio. HISTORIA DE LOS INDIOS DE LA NUEVA ESPANA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- O'GORMAN, Edmundo. HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MEXICO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- OSWALD, Ursula (Coordinadora). MERCADO Y DEPENDENCIA, Editorial Nueva Imagen, México, 1979.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.
- PORTILLA, Belfor; Rebeca Salazar y Silvia del Valle. ALIMENTOS: DEPENDENCIA O DESARROLLO NACIONAL, Editorial Nueva Imagen, S.A., México, 1983.
- QUINTANILLA, Miguel Angel. DERECHOS DE LAS OBLIGACIONES, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán, México, 1979.
- RUIZ Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA, UN ESTUDIO DE DERECHO SOBRE MEXICO, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980.
- SANCHEZ Medal, Ramón. LOS CONTRATOS CIVILES, Editorial Porrúa, S.A., dos Tomos, México, 1982.
- SERRA Rojas, Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S.A., dos Tomos, México, 1982. 11a. Edición.
- TREVINO García, Ricardo. CONTRATOS CIVILES Y SUS GENERALIDADES, Editorial Font, S.A., dos Tomos, México, 1983.
- URQUIDI, Víctor L. ENSAYO SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO EN EL TRIMESTRE ECONOMICO, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- VAZQUEZ del Mercado, Oscar. CONTRATOS MERCANTILES, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- VON MENTZ de Boege, Brígida Margarita. MEXICO EN EL SIGLO XIX VISTO POR LOS ALEMANES, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- WITKER, Jorge y Leonel Pereznieto. ASPECTOS JURIDICOS DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO. Editorial Nueva Imagen. México, 1982.
- ZORRILLA Martínez, Pedro. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Tomos I y II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- CODIGO DE COMERCIO.
- 3.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL,
- 4.- CODE OF FEDERAL REGULATIONS OF AGRICULTURE (CODIGO DE DISPOSICIONES FEDERALES DE AGRICULTURA DE LOS ESTADOS UNIDOS).
- 5.- CODIGO DE LAS LEYES ADMINISTRATIVAS ESPAÑOLAS (LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO),
- 6.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- 7.- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.
- 8.- LEY DE OBRAS PUBLICAS,
- 9.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- 10.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.
- 11.- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA
- 12.- LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
- 13.- LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

- 14.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES,
- 15.- LEY DE PLANEACION,
- 16.- LEY DE SANIDAD FITOPECUARIA
- 17.- LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO,
- 18.- LEY DE NAVEGACION Y COMERCIO MARITIMO,
- 19.- LEY MONETARIA
- 20.- UNIFORM COMMERCIAL CODE (CODIGO UNIFORME COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS).
- 21.- UNITED STATES GRAIN STANDARDS ACT (LEY PARA NORMAS DE GRANOS DE LOS ESTADOS UNIDOS).
- 22.- NORMAS GENERALES PARA LAS ADQUISICIONES DE MERCANCIAS, MATERIAS PRIMAS Y BIENES MUEBLES QUE REALICEN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 23.- NORMA DE CONCURSOS PARA LA ADQUISICION DE MERCANCIAS, MATERIAS PRIMAS Y BIENES MUEBLES DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 24.- PRIMERAS NORMAS COMPLEMENTARIAS SOBRE ADQUISICIONES Y ALMACENES,
- 25.- DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO, COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.
- 26.- DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 5o., 8o. EN SU FRACCION IV Y 10o. EN SUS FRACCIONES VII y XI DEL DECRETO QUE CREO A LA COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

DICCIONARIOS Y REVISTAS CONSULTADAS

- 1.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- 2.- DICCIONARIO DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Rafael de Pina Vara, Ed, Porrúa, S.A.
- 3.- DICCIONARIO DE TERMINOS DE DERECHO, POLITICOS Y SOCIALES. Clemente Soto Alvarez, Ed. Trillas,
- 4.- DICCIONARIO DE TERMINOS LEGALES INGLES-ESPAÑOL, ESPAÑOL-INGLES. Louis A. Robb, Editorial LIMUSA,
- 5.- TERMINOLOGIA ESPAÑOL-INGLES EN EL AREA LEGAL, George N. Vanson y Marilyn R. Frankenthaler, South-Western Publishing Co.
- 6.- REVISTA SISTEMA DE CONASUPO, Números 1 al 30,