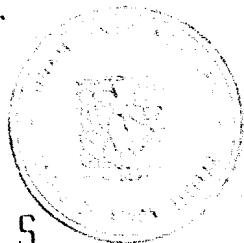




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN

“Análisis de la Personalidad Jurídica de la
Compañía Nacional de Subsistencias
Populares, como Organismo Público
Descentralizado”



T E S I S

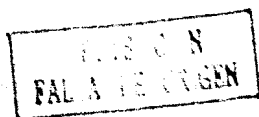
Que para obtener el Título de:

Licenciado en Derecho

presenta:

Felipe Yoral Huesca

Asesor de Tesis: LIC. MATEO RODRIGUEZ ROQUE



Septiembre de 1991



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

ANALISIS DE LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.

Prólogo 1

CAPITULO I.- DESARROLLO HISTORICO.

I.1.- ORGANISMOS PRECEDENTES A LA CREACION DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES 4

a).- Comité Regulador del Mercado del Trigo (1937 - 1938) 7

b).- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, - S.A. (CSIMSA) (1937-1951) 13

c).- Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario y Comité de Vigilancia del Comercio. 27

d).- Por Decreto Presidencial del 14 de julio de 1949, la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYRSA), pasa a formar parte de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. 28

e).- Motivos de su creación 33

f).- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. Diario Oficial 25-III-1961 36

CAPITULO II.- CREACION DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

a).- Motivos de su creación como Organismo Público Descentralizado 40

b).- Su fundamento constitucional	44
c).- Sus fines	54
c.1.- Actuar con representación propia y como asesora según proceda en los términos de las Leyes, Decretos y Reglamentos respectivos ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización de maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la Compañía	57
c.2.- Crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que le sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones	62

CAPITULO III.- PERSONALIDAD DEL ORGANISMO PUBLICO DES -
CENTRALIZADO, COMPAÑIA NACIONAL DE SUB -
SISTENCIAS POPULARES.

a).- Personalidad jurídica propia	71
b).- Capacidad para contratar	80
c).- Capacidad para demandar y ser demandada	89
d).- Patrimonio propio	94

CAPITULO IV.- FORMACION DEL PATRIMONIO.

a).- Constitución del patrimonio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares	98
a.1.- Bienes aportados por el Gobierno Federal	100
a.2.- Aportaciones con carácter de subsidios	106
a.3.- Productos, aprovechamientos y en su caso apor-	

taciones que por cualquier otro título ingresen a su patrimonio	123
---	-----

**CAPITULO V.- ORGANOS DE ADMINISTRACION DE LA COMPAÑIA -
NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.**

a).- Consejo de Administración	127
b).- Director General	130
CONCLUSIONES	141-142
BIBLIOGRAFIA	143-147

P R O L O G O.

A diferencia de otras, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo cuerpo es la suma de enormes necesidades sociales, en especial de su clase fundamentalmente campesina, contempló por primera vez sin precedente alguno en el mundo, la materia de los derechos sociales.

En materia agraria por ejemplo, a través de su Artículo 27 Constitucional, se estableció claramente que la propiedad tiene una función social, y que por lo tanto los derechos de la sociedad prevalecen sobre los individuales, manifestando categóricamente en tal sentido que "... la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

En tal virtud, el derecho de propiedad no es absoluto procurandose una equitativa distribución de la riqueza pública, poniendose límites a la propiedad rural, se instituye un patrimonio familiar, y se permite dotar de tierras a núcleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad inmediata.

A través de su Artículo 123 Constitucional, estableció los términos para llevar a cabo las relaciones entre el capital y el trabajo, estableciendo medidas protectoras en favor de aquellos cuya subsistencia depende de lo segundo, tales como jornada de trabajo, salario, vacaciones, medidas de seguridad e higiene, derecho a vivienda, a servicios médicos, y en

especial, los procedimientos y órganos a través de los cuales serían ventiladas las controversias suscitadas.

Finalmente, a través de su artículo 30 constitucional estableció las bases mediante las cuales todo mexicano tiene derecho a la instrucción pública elemental.

De esta manera contrajo con carácter de imperativo - constitucional, la obligación o compromiso de proveer a las necesidades sociales mediante una acción cada vez más extensa e intensa, la cual no se circunscribió al aspecto económico, sino también a la promoción del bienestar general, - cultural, educacional, de vivienda, de alimentación, etc.

Es con base en estas enormes y profundas necesidades sociales, que en la Constitución General de la República, - por primera vez se dió otra acepción al concepto clásico de la ley, entendida como norma general, abstracta e indefinida, de lo cual, como resultado de la enorme presión social desembocó en la toma de decisiones sobre casos individuales y grupales (por ejemplo fijación de precios de artículos básicos; medidas protectoras en favor de la clase obrera, entre otras).

En este contexto, y dado el incremento de las necesidades sociales resultantes de la creciente insuficiencia o dependencia individual, fue aumentando progresivamente el - margen de intervención estatal, instrumentándose con tal - propósito la creación de empresas y organismos cuyo objeto - es precisamente sufragar esas necesidades sociales produciendo los bienes y servicios demandados por la sociedad.

Continuando el orden de ideas expuesto, y dada la importancia que guarda como organismo público descentralizado, la institución encargada a nivel nacional de regular y

distribuir la producción de artículos de consumo básico, y en su caso, de importar y exportar dichos bienes a fin de regular el mercado de los mismos, es que en el presente - trabajo nos proponemos hacer un análisis desde el punto de vista estrictamente jurídico de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

C A P I T U L O I

DESARROLLO HISTORICO

I.1.- ORGANISMOS PRECEDENTES A LA CREACION DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

En el presente apartado habremos de referirnos a los antecedentes más significativos que constituyeron los primeros esfuerzos por proveer y regular la distribución de artículos de consumo básico, al principio como medidas correctivas consecuencia de vicios políticos ancestrales como acaparamiento y condicionamiento de los mismos, y posteriormente, como un propósito de eliminación de dichas irregularidades, así como de planeación y distribución de productos de consumo básico.

Los primeros esfuerzos concretos por proveer y regular la distribución de los bienes citados, los tenemos durante los años de 1915-1917, en los cuales se llevaron a cabo esfuerzos y experiencias significativas en materia de regulación y abasto, de los cuales sobresalen la Comisión Reguladora del Mercado del Menequén, la Comisión Reguladora del Comercio, así como la Comisión Reguladora del Algodón, entre otras.

Al efecto se tiene conocimiento de que la primera acción acordada fue "el 11 de marzo de 1915 por el Primer Jefe Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza quien prohibió a los jefes militares y autoridades de las poblaciones la utilización de artículos de primera necesidad que no les pertenecieran, concediéndose en este sentido facilidades de transporte a los dueños, productores y comerciantes en aquellas poblaciones donde hubiera vías férreas sujetas a la autoridad del Gobierno Constitucionalista, pues existía el temor de que durante su transporte fueran requisadas las mercancías"¹.

Es decir, este tipo de medidas explica el que además de los problemas de mala distribución y producción del campo mexicano, el pueblo debía enfrentar además el acaparamiento en pocas manos de la rústica producción de alimentos, aspectos considerados que definieron la decisión del Estado a intervenir más directamente en la producción, regulación y distribución de artículos de consumo básico.

- 1.- COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES. El Mercado de las Subsistencias Populares. Cincuenta Años de Regulación. Tomo I. Primera edición, junio de 1968. Ed. Coordinación de Comunicación Social de Conasupo. Pág. 44

El manejo de alimentos de consumo indispensable por unas cuantas personas, no era privativo en esta materia, - ya que rubros como la producción de fibra natural no escapaban de intermediarios y monopolistas, de ahí la creación de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén en mayo de 1912, como una organización de productores para enfrentar asociaciones de intermediarios y monopolistas de la fibra establecidas en los Estados Unidos de Norteamérica.

"En la Comarca Lagunera donde se cosechaba el 90% del algodón nacional, se estableció en noviembre de 1915, la Comisión Reguladora del Algodón en la región Lagunera - bajo la dirección del general Jacinto H. Treviño, teniendo como objetivo proteger el consumo interno y controlar su exportación".²

Por lo tanto como se puede apreciar, el común denominador de estos organismos formados improvisadamente, era el de regular en la medida de lo posible la adecuada distribución y venta de dichos bienes y productos, aspectos - que caracterizaron los años subsiguientes por las constantes importaciones en un esfuerzo por lograr una regulación efectiva y una distribución más justa de artículos de consumo básico, considerando la baja producción agrícola y ganadera que imperaba en el país, además del acaparamiento - de los mismos por unos cuantos que lucraban con su venta.

a) Comité Regulador del Mercado del Trigo (1937-1938)

La creación de dicho organismo, constituyó un objetivo más formal y definido por parte del Estado en un esfuerzo por abastecer el mercado nacional de productos básicos, pero además con la finalidad de regular su adecuada distribución, predominando en la propia denominación de dicho organismo, el propósito de regulación.

El Comité Regulador del Mercado del Trigo es constituido el 29 de junio de 1937³, cuya acción estaba encaminada a "la importación y venta de producto de acuerdo a las necesidades nacionales, la constitución de una reserva y de regulación de su precio, vinculadas a la política de crédito para el fomento de la agricultura y el almacenamiento de los productos agropecuarios, susieron las bases a nivel nacional de la intervención del Estado en la regulación y el abasto de los artículos de consumo básico"⁴.

3.- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto por el que se constituye el Comité Regulador del Mercado del Trigo. Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1937.

4.- COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.- El Mercado de las Subsistencias Populares. Cincuenta Años de Reglamentación. Tomo I. Primera edición, junio de 1988. Ed. Coordinación de Comunicación Social de Conauro. Pág. 39

Es decir, como mencionamos con anterioridad, constituyó un esfuerzo más definido por procurar el abasto y regulación en la venta de alimentos, cabe señalar además que su eficiente funcionamiento de nueve meses, estuvo enmarcado por una etapa de lucha interior por el desarrollo nacional mediante el establecimiento de instituciones que conformaran la plataforma impulsora del desarrollo, y a nivel externo por el fortalecimiento de la soberanía nacional.

Así por ejemplo, un año antes el 22 de abril de 1936, se constituyó Almacenes Nacionales de Depósito, y para 1937 dos días después de la instrucción del Comité, fue organizada la empresa Ferrocarriles Nacionales de México; el 25 de junio se estableció el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial⁵ y en agosto de ese mismo año se publica la Ley que crea a la Comisión Federal de Electricidad.⁶

Por otro lado cabe señalar, que dicho Comité se integraba con seis miembros, los tres primeros designados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía Nacional y de Agricultura y Fomento; el resto fue nombrado por representantes de los productores de las regiones trigueras del noroeste, del norte y del centro del país.

5.- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ley que crea el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. Diario Oficial de la Federación., julio 24 de 1937.

6.- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.- Secretaría de la Economía Nacional. Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad. Diario Oficial de la Federación., agosto 24 de 1937.

Conforme al decreto de creación del Comité, algunas de sus facultades estaban orientadas a investigar la capacidad - adquisitiva de trigo de la población del país; investigar las necesidades de trigo de cada una de las regiones, en relación con la capacidad de los molinos de cada una de ellas; investigar el consumo de harina y pan en el país, e importar y vender trigo para llenar las necesidades de consumo.

Ahora bien, con el fin de que la importación de trigo fuera la estrictamente necesaria en calidad y cantidad, y con el objeto de regular además el precio de dicho grano, el Comité se dirigió a todos los molineros del país solicitando los datos relativos a su industria y las condiciones especiales - de sus molinos, a fin de satisfacer sus necesidades y no tuvieran pretexto alguno para el paro de su industria o elevación de precios de sus artículos fuera del establecido para ese grano.

Dentro de las obligaciones del Comité estaba la de formar un stock de trigo, sea nacional o extranjero para iniciar los trabajos de regulación del mercado del cereal, y para este fin, el Comité aplicó las diferencias resultantes entre los precios de adquisición y los de venta.

Así también con el fin de cumplimentar el citado propósito, el mismo día de su creación envió a todos los molineros del país un cuestionario solicitando información sobre el trigo molido en la temporada de 1936, sus clases, existencias, - las compras realizadas y cantidades demandadas para terminar la temporada, dado que se estimaba la cosecha inferior a los últimos cinco años.

El 2 de julio el Comité pidió a las regiones productoras, muestras de los trigos producidos para definir el patrón

de calidades, asimismo recomendaba a los molineros del país a efectuar compras directas, y en caso de no poder adquirir las cantidades demandadas, el Comité cooperaría para satisfacer sus necesidades, así de esta manera el 19 de julio de 1937, publicó su Boletín No. 1, señalando los precios del trigo en el Distrito Federal de acuerdo a su variedad.

De la misma manera dicho organismo ratificó su acuerdo de no importar trigo sino cuando fuera estrictamente necesario, solicitó asimismo a los productores de trigo, información sobre las cantidades almacenadas con el fin de que las importaciones respondieran a las necesidades reales.

"Las primeras importaciones de trigo fueron efectuadas en septiembre de 1937; el precio fijado fue con la estimación de 200 pesos por tonelada como bonificación por la calidad del trigo tipo Kansas Colorado Duro, número 2 de invierno. En la entrega de las primeras mil toneladas importadas, consignadas a la Marinería en Progreso Yucatán, intervino un representante de Almacenes Nacionales de Depósito para vigilar que el trigo correspondiera a la clase contratada".⁷

Es decir, que a partir de las consideraciones que orientaron la creación del Comité, éste comenzaba a ejercer ya algunas de las funciones tales como realizar importaciones a fin de complementar la deficiente producción nacional, y consecuentemente regular el precio del trigo.

7.- COMPANIA NACIONAL DE SUB-SISTENCIAS POPULARES. El Mercado de las Subsistencias Populares. Cincuenta Años de Regulación. Tomo I. Primera edición, junio de 1988. Ed. Coordinación de Comunicación Social de Conasupo. Pág. 193.

Para efectuar un control sobre las demandas de abasto de trigo, el Comité pedía que las solicitudes se acompañaran de un certificado del Agente General de la Secretaría de la Economía Nacional en cuya jurisdicción estuviera establecido el molino; dicho certificado contenía información sobre las existencias y la cantidad demandada, de igual manera verificaba también si ésta correspondía a la molienda realizada un año antes.

Los molinos podían adquirir las cantidades de trigo que desearan en el mercado, la acción del Comité se iniciaba cuando el molino no había podido comprar trigo y demandaba su importación o venta.

A finales de 1937, el Banco Nacional de Crédito Agrícola recomendaba la continuación de las funciones del Comité Regulador del Mercado del Trigo más allá del año molinero de 1937-1938, estimaban que en un año de cosecha abundante, podría transformar sus funciones de vendedor en comprador y regular los precios por medio de las compras adquiriendo el trigo producido por las asociaciones que recibieran crédito, así como por el Banco Nacional de Crédito Agrícola como por el Banco de Crédito Ejidal, el cual empezaba a comprar en firme la mayor parte de las cosechas de sus prestatarios.

Asimismo estimaba el Banco Nacional de Crédito Agrícola que a través de las acciones del Comité Regulador del Mercado del Trigo, podrían vincularse por vez primera la política de financiamiento con un Plan Nacional de Desarrollo de la Agricultura, de manera que cuando el Comité estimara necesario au

mentar la superficie cosechada lo indicaría a los bancos, que nos fomentaría los préstamos destinados a éste producto hasta alcanzar el incremento demandado.

Las funciones de regulación y abasto del Comité del Trigo y las de Almacenes Nacionales de Depósito estuvieron ampliamente vinculadas; los conocimientos prácticos que se obtuvieron con el manejo del trigo, no solo de importación, sino de compras nacionales, normas de calidad, almacenamiento y distribución, fueron básicos para aplicarlos a otros alimentos.

La operación del Comité significó un aporte en la vinculación del fomento a la producción con la política del financiamiento, así en su siguiente paso para regular el mercado, el Estado integraría a los organismos productores con las instituciones financieras y de almacenamiento.

Al liquidarse el Comité Regulador del Mercado del Trigo en marzo de 1938, su capital y la experiencia acumulada en 9 meses, pasarían el 15 de marzo del año citado a ser patrimonio de un nuevo organismo, el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

b) Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.
(CSIMSA) (1937-1961)

La creación de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., obedece a la necesidad de una acción conjunta entre varios organismos gubernamentales para enfrentar la necesidad de abastecer adecuadamente el mercado interno de bienes de subsistencia, y asimismo, aumentar la oferta de productos agrícolas para la exportación.

Sin embargo la deficiente producción de los bienes citados, conformaba una problemática que rebasaba la capacidad y funciones del Banco Nacional de Comercio Exterior, organismo encargado de su producción y promoción en el extranjero; ante tal situación y ante la imposibilidad financiera de extender su apoyo a todos los bienes exportables, decidió concentrar su apoyo a aquellos productos que se venían exportando desde hacía tiempo, o cuya venta al exterior podía incrementarse rápidamente, concentrando pues su atención, en la labor crediticia y creando por tanto la filial, Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., encargada de las actividades comerciales.

En el contexto económico antes descrito, fue constituida la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., el 1^o de septiembre de 1937, como una compañía filial del Banco Nacional de Comercio Exterior. El capital social de

seis millones de pesos, fue suscrito por el Banco de México, el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., el Banco Nacional de Crédito Ejidal y Nacional Financiera⁸.

Ahora bien, la CEINSA como empresa filial del Banco Nacional de Comercio Exterior, desde 1937 realizaba operaciones comerciales de adquisición y enajenación de toda clase de mercancías para exportación e importación, funcionando en la práctica como departamento comercial de dicho Banco, y ampliando considerablemente sus funciones económicas y sociales.

En su primer año de actividad, CEINSA orientó gran parte de su actividad al mercado del garbanzo. Facilitó su éxito en este mercado la experiencia que había obtenido la Compañía Richardson, afiliada al Banco Nacional de Crédito Agrícola (como su accionista), en el comercio de este producto en el Valle del Yaqui.

Fronto CEINSA desplazó a firmas extranjeras del comercio de este producto en los estados de Sonora y Sinaloa, que en conjunto producían el 90% de las exportaciones de este producto. En los siguientes años logró acrecentar las ventas a Cuba, Estados Unidos y Puerto Rico, mediante créditos especiales, logró también mantener las ventas a España, uno de los más fuertes importadores de garbanzo mexicano.

Otros renglones de exportación de bienes agrícolas en los que CEIWSA tuvo una participación destacada a partir de 1939, fue en el de la brea y raíz de zacatón y, poco más tarde, en el de sombreros de palma.

A través del estímulo y organización a estas actividades, buscaba beneficiar a productores indígenas de zonas muy deprimidas. También en ese mismo año comenzó a intervenir como comisionista en la comercialización de café y algodón.

La escasa información en cuanto a datos existentes, - indican que su participación contribuyó a mejorías de 20 a 30% en el ingreso de los productores de café y de sombreros de palma; sin embargo al declararse la Segunda Guerra Mundial CEIWSA tuvo que retirarse de algunos mercados, incluyendo el de zarbenzo, brea, y raíz de zacatón.

Una vez estallado el conflicto internacional ya mencionado, necesariamente incidió en una reorientación de funciones tanto de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., como del Banco Nacional de Comercio Exterior, y aun que no dejaron totalmente de lado la tarea de organizar y - promover la exportación, era evidente que en esos momentos - sus posibilidades eran menores, dado que muchos de los productos cuya venta fomentaban en el exterior, pasaron a ser - sujetos de contratos a plazo fijo con dependencias norteamericanas.

Ante tal situación, y para no mantener recursos ociosos y ante la necesidad de neutralizar algunos de los efectos de la guerra dentro del país, ambos organismos sumaron -

sus disminuidas tareas procurando solucionar otras urgentes.

En las labores originales del Banco y de CEIMSA (organización y promoción de exportaciones), sobresalió durante los años de la guerra su actuación en el renglón del café.

"Así, en 1942 CEIMSA, con apoyo del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), organizó la empresa Cafés de Tapachula, S. de R.L. y C.V. llamada posteriormente Beneficios Mexicanos de Café S. de R.L. y C.V., para manejar su clasificación y beneficio"⁹

Otra intervención importante de CEIMSA fue con el algodón, que había perdido sus mercados europeos, japonés y chino; se tenía una acumulación de excedentes a partir de la buena cosecha de 1942-1943.

Ante tal situación, CEIMSA propuso establecer un precio para todo el algodón que se cosechara e introducir un impuesto para cada paca consumida por la industria textil, beneficiándose por la demanda interna y centroamericana al desaparecer la competencia de Europa y Japón y reducirse la Norteamericana.

También durante el período de guerra tanto BANCOMEXT, como CEIMSA, realizaron actividades conjuntas en la administración de fincas cafetaleras pertenecientes a ciudadanos alemanes, mismas que pasaron a custodia del gobierno federal conforme a los términos de la Ley de Propiedades y Negocios del enemigo.

Por otro lado, a partir de la experiencia heredada -- por su antecesor el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, cuya función fundamental primordialmente siguió -- siendo la de regulación correspondiente a su organismo precedente Comité del Trigo, en junio de 1941 es creada la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., (NADYRSA)¹⁰ cuyo objetivo central era el de regular los precios de los artículos de primera necesidad, que extendió al de materias primas.

Durante el período de guerra, dicha institución realizó actividades importantes de emergencia ante el aumento de la especulación de muchos comerciantes, así también ante el aumento sustancial de exportaciones clandestinas de bienes favorecidos por precios altos en Estados Unidos, etc.

Ante tal situación, la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A (NADYRSA), concentró su atención durante la guerra en productos como el maíz, frijol, arroz, manteca y leche, productos cuya compra venía sujeta frecuentemente a subsidios, lo cual representó pérdidas para la institución.

En los primeros años de posguerra, y ante la difícil situación de salida de capitales y la creciente importación de productos básicos entre otros, el gobierno mexicano tuvo que llevar a cabo una reestructuración administrativa para adecuar el aparato gubernamental, concluyéndose así que las

10.- SECRETARIA DE ECONOMIA.- Diario Oficial de la Federación 18 de junio de 1941. Ley que instituye la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.

funciones de NADYRSA y CEINSA eran complementarias.

Así en 1949 y pasados los efectos de la guerra, por instrucciones del Ejecutivo Federal se ordena la disolución de NADYRSA y la asignación a CEINSA de ambas funciones.

La considerable ampliación de funciones llevadas a cabo en la estructura de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., le permitieron intervenir en asuntos de comercio interno y externo simultáneamente, así como cooperar al fomento de la agricultura mediante precios de garantía en regiones deficitarias de la producción, o bien en aquellos rubros que necesitaban estímulos para su incremento y contribuir así a elevar el ingreso agrícola nacional.

Con posterioridad, se darían ajustes sucesivos en la organización interna de la Compañía modificando gradualmente sus funciones hasta comprender la adquisición, almacenamiento, distribución y venta de artículos de primera necesidad.

En 1953 al ser facultada CEINSA para comercializar productos de primera necesidad, y ante la necesidad de dar una mejor respuesta a las necesidades de abasto en las zonas urbanas, se instrumentó el establecimiento de almacenes piloto de medio mayor para la distribución de mercancías a crédito o en efectivo a los comerciantes en pequeños volúmenes.

De igual manera otro aspecto a destacar fue el realizado en 1954, en que CEINSA canalizó subsidios con valor de 300 millones de pesos, promoviendo al efecto en las zonas productoras de trigo de Sonora, Sinaloa y Baja California, la organización de uniones de productores para garantizar el

abasto de la industria molinera, teniendo de la misma manera una participación significativa en el abasto y regulación de la carne.

Cabe señalar que en ese año la CEIMSA, cubría el abasto de aproximadamente el 10% del consumo nacional de la producción de básicos.

En otro orden de ideas, y en cuanto a las medidas de apoyo al campo, en 1955 y ante la solicitud entre otras de la Sociedad de Interés Colectivo Ejidal Emancipación Proletaria de los Mochis, Sinaloa al Presidente de la República, a efecto de que CEIMSA estableciera en aquel lugar un almacén donde se expendieran artículos de consumo básico a precios oficiales, y que en los pueblos y rancherías se instalaran una serie de tiendas dependientes de dicho almacén.

El apoyo de CEIMSA no se hizo esperar.

"El 25 de junio de 1955 se concede importante crédito por \$1'500,000.00 pesos a la Unión de Sociedades Locales Colectivas de Crédito Ejidal del Valle del Yaqui que solicitó para la compra de 200 toneladas de trigo de producción ejidal.

Especial atención merecieron también los créditos inmobiliarios de refacción y avío a las regiones agrícolas más importantes del país"¹¹.

11.- SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS.- La CTM en la lucha por la alimentación. 50 años de lucha por la alimentación. Primera edición 1987. Ed. Gerencia de Comunicación Social de Distribidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. Pág. 144

Como podemos ver, la acción de CEINSA no se circunscribía al procedimiento de abastecer y regular la compra de productos básicos, sino además de proveer al establecimiento de tiendas y almacenes en aquellos lugares de difícil acceso de los mismos, además del otorgamiento de créditos para la compra de dichos productos.

En 1957, 20 años después de que se iniciara a través del Comité Regulador del Mercado del Trigo la regulación de este producto, la CEINSA adquirió el 50% de las cosechas nacionales; de 1953 a ese año, las compras se elevaron de 38 mil toneladas a 665 mil, no hubo importaciones ese año, se había logrado la autosuficiencia en este renglón.

En el caso de otros productos de consumo indispensable la situación aparentemente se regularizaba, por ejemplo las compras de manteca a partir de 1956 fueron suprimidas, ya que la producción nacional bastaba para responder a la demanda interna del producto, adquirido desde 1938.

La situación en otros productos de consumo indispensable, tampoco era favorecida como a continuación lo demuestra el texto:

"Por lo que respecta al huevo, el volumen de importaciones más significativas se realizaron de 1953 a 1954, en que se compraron 362 mil toneladas en promedio, en tanto que para 1957 por vez primera se estableció el precio de garantía de la producción avícola nacional.

Ahora bien, por lo que respecta a las cosechas nacionales de maíz la CEINSA adquirió del 10 al 20%; el 20% de las cosechas de frijol; el 3% de la producción avícola, y rehi -

gestaba el 15% de la leche consumida en el Distrito Federal¹²

Es decir, las cifras y datos anotados con anterioridad nos muestran la realidad de la producción deficitaria -de siempre- que ha padecido nuestra nación, que necesariamente debe acudir a la importación de productos de primera necesidad, cuyos precios y costos de adquisición y venta -necesariamente inciden en el desempeño económico de las empresas públicas dedicadas al abasto de los mismos.

En septiembre de 1958, la CEIMSA había elevado la producción de leche a 100 mil litros diarios y la de pan -de 70 gramos a 727 mil piezas, fomentando de igual manera el consumo de pescado seco y reduciendo el precio del frijol; asimismo había iniciado la distribución a precios populares, de galletas, pastas, ropa y calzado de trabajo.

Para ese año la empresa administraba 234 tiendas y mercados, abasteciendo a 389 tiendas pertenecientes al sector social.

No obstante lo anterior, ya se vislumbraba una reestructuración, que como veremos más adelante básicamente fue de índole administrativo, tal como se anota en la siguiente cita textual.

12.- DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO. 50 AÑOS de lucha por la alimentación. Ed. Distribuidora e Impulsora Comercial - CONASUPO, S.A., DICCONSA. Coordinación General de Concertación Social. México, 6 de octubre de 1988. Pág.- 150

"En 1958 por instrucciones del Ejecutivo Federal, el Consejo de Administración de CEIYSA, estudió y aprobó se pusiera de inmediato en vigor el programa de reorganización de la Compañía para transformarlo en un órgano de servicio público que planificara, controlara y ejecutara en un nivel técnico más alto, los precios de garantía en las compras de maíz, frijol y trigo; mantuviera con mayor eficacia los precios reguladores en ventas al menudeo de artículos de primera necesidad, limitara subsidios en la venta de artículos de consumo necesarios, de manera que beneficiaran sólo a sectores de población de ingresos reducidos, así como también para que descentralizara algunas funciones y dependencias para que desempeñaran por instituciones especializadas o por entidades de nueva creación que se administraran bajo normas más técnicas y estrictas"¹³.

Es decir, como lo señala la propia cita sencillamente fue una reorganización de funciones y una reiteración en el debido cumplimiento de sus objetivos, ya que la reestructuración de la Compañía, no varió sustancialmente su política en tanto que siguió manteniendo mediante intervenciones marginales directas, los precios mínimos de garantía en favor de ejidatarios y pequeños agricultores, especialmente de trigo, maíz y frijol.

13.- Ob.cit.Fág. 190.

En realidad la reestructuración planteada era básicamente administrativa, como se señaló con anterioridad, en tanto que a la fecha de los planteamientos de renovación de la Compañía, ésta disponía sólo de 1530 almacenes con capacidad para 2'800,000 toneladas, de los que sólo 25 con capacidad de 185,000 toneladas eran de su propiedad; 1360 con capacidad de 1'490,000 toneladas, se encontraban rentados a particulares; 47 con capacidad de 720,000 toneladas, estaban rentados a Almacenes Nacionales de Depósito, y el resto eran propiedad de los Gobiernos Federal y de los Estados.

La situación real de la mayoría de los bodegas de la CEIMSA la constituían locales en malas condiciones físicas, dispersas en áreas dispersas, sin acceso directo a vías del ferrocarril y carentes de equipo adecuado para secado y limpieza de granos.

Por otro lado es importante resaltar, que uno de los motivos importantes para que CEIMSA decidiera la descentralización de sus compras a través de los Bancos Agrícola y Ejidal, así como la recepción y almacenamiento de granos a través de Almacenes Nacionales de Depósito, lo constituyó el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), conforme al cual, se estimaba que México debía perder un 10.4 de las cosechas de sus granos con valor mínimo de 500 millones de pesos anuales, pérdida atribuible principalmente a un deficiente sistema de almacenes y a una técnica atrasada en las prácticas de conservación.

El programa que se ponía en vigor, concebía un sistema cruzado de control conforme al cual CEINSA planeaba y supervisaba la compra de granos, en tanto que Almacenes Nacionales de Depósito recibía los mismos y certificaba sus volúmenes y calidades, para después los Bancos Agrícola y Ejidal procedieran a cubrir el valor de la operación concargo a la propia Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.

Conforme a las modificaciones fundamentales del programa integral de reorganización que se ponía en marcha, CEINSA confería a Almacenes Nacionales de Depósito mediante un contrato mercantil, la recepción, almacenamiento, conservación y entrega de los granos que por cuenta de la primera adquirieran los Bancos Agrícola y Ejidal.

Asimismo CEINSA traspasaba a Almacenes Nacionales de Depósito la propiedad de silos y almacenes, maquinaria de secado y limpieza de granos, autotransportes y equipo ferrocarrilero con valor aproximado de 57 millones de pesos y que CEINSA invertía en acciones de Almacenes Nacionales de Depósito.

De igual manera dicha institución se constituía en la única receptora de granos en nombre de CEINSA, procediendo a aplicar normas de calidad certificadas por laboratorios y que al hacerse constar en la boleta de recepción servirá para que las mencionadas instituciones de crédito liquiden la compra al precio de garantía.

Se estableció a su vez una coordinación de servicios

entre CEIMSA y Almacenes Nacionales de Depósito por medio de certificados de depósito que se expendían en favor de la propia CEIMSA de todas las mercancías que se recibiesen en una quincena, anexándose cuadros de existencias y lugar donde se encontraban almacenados.

En conclusión, la reorganización de CEIMSA tenía como finalidad responder a la necesidad de mantener los precios de garantía, de recibir, almacenar y conservar los granos a través de una entidad gubernamental especializada, así como de mantener las ventas al menudeo y las industrias de transformación por conducto de administraciones descentralizadas, motivo por el cual la multicitada Compañía se transformaba en una institución de servicio público dedicada exclusivamente a planificar, controlar y ejecutar en un nivel técnico alto, el problema de mantener y regular precios para los productores del campo y ventas al menudeo, tales como pan, leche, café, pastas alimenticias, galletas, pescado seco, ropa, calzado de trabajo, etc.

Durante los primeros meses de 1960, las operaciones de la Compañía se ganaron el apoyo de la opinión pública gracias a que los excedentes de maíz, trigo y huevo le permitieron desarrollar una amplia labor en la distribución de éstos productos.

En el caso del huevo, para evitar que la saturación del mercado provocara una crisis en la avicultura nacional, adquirió de febrero a mayo, 70 millones de unidades con un valor de 300 millones de pesos.

El programa inicial de compra de maíz establecido en 500 mil toneladas, se amplió a un millón con una inversión autorizada de 800 mil pesos, en este período CEIMSA vendió 600 mil toneladas de dicho grano que constituyeran el 50% de sus existencias, antes de la nueva compra.

Las acciones mencionadas estaban encaminadas a establecer el equilibrio entre la oferta y la demanda y consecuentemente hacer funcionar los precios de garantía.

Otro aspecto importante fue que los excedentes de maíz permitieron a la CEIMSA exportar dicho producto a Holanda, Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Australia y Japón, ascendiendo la totalidad de las mismas a 433 mil toneladas, además de 167 mil toneladas que se vendieron en el mercado interno para uso forrajero.

Asimismo se procedió a comprar medio millón de toneladas de trigo por un valor de 450 millones de pesos a los productores de Sonora, Sinaloa y Baja California.

Finalmente en 1961, CEIMSA sufrirá otra reestructuración para dar curso a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, aún en su carácter de sociedad anónima, misma que como veremos con posterioridad, nuevamente será reestructurada para adquirir su carácter actual de organismo público descentralizado propiamente.

c).- Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario y Comité de Vigilancia del Comercio (1937-1940).

La escasa información contenida en las Memorias de la Secretaría de la Economía Nacional correspondiente al periodo septiembre de 1936-agosto de 1937 y siguientes, refiere que - los Comités Consultivos de los Artículos de Primera Necesidad fueron instalados conforme a las instrucciones contenidas en la Circular No.06657 de abril de 1937 emitida por el titular de la citada secretaría, en tanto que los Comités de Vigilancia del Comercio fueron creados en 1940.

Destaca como factor común en ellos el propósito de regular los precios de los artículos alimenticios de consumo necesario, su existencia transitoria se debe a que pese a que - en el periodo mencionado se encontraba en funciones al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, no tenía carácter de autoridad y por lo tanto carecía de facultades para fijar precios máximos, tarea que quedaba a cargo de las instancias gubernamentales a sugerencia del Comité Central y de los Comités Locales Consultivos de Artículos de Consumo Necesario en acuerdo con la Secretaría de la Economía Nacional, según contiene en la página 117 de El Mercado de las Subsistencias - Populares, Tomo I.

Es decir, en realidad dichos Comités tuvieron poca trasendencia como verdaderas instancias de control de precios, y mas bien constituyeron esfuerzos de organismos antecesores, ya que su efímera vida y consecuentemente sus funciones fueron re tomadas en forma más definida por la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., (NADYRSA) que en junio de 1941 sustituyó al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

- d) Por Decreto Presidencial del 14 de julio de 1949, la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYRSA) pasa a formar parte de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) (1949 - 1959)

Como se vió en el apartado correspondiente a el Comité Regulador del Mercado del Trigo, casi al mismo tiempo - que se dispuso su desaparición conforme al Diario Oficial - de la Federación de fecha, 15 de marzo de 1938, es creado - el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, de tal - suerte que las tareas de aquel quedaron bajo la responsabilidad de este nuevo Comité, integrándose al mismo el capital líquido que en su momento tenía aquel.

En general seguía el mismo patrón de regulación correspondiente al del Trigo, sin embargo su estructura y funcionamiento permitían incrementar la participación estatal, aunque no se quería que fuera una autoridad, por lo que en este aspecto no tenía facultades por ejemplo, para fijar - precios máximos, ubicándose su actividad como la de un comerciante más en el mercado, aunque sin afanes monopólicos ni intenciones de lucro trataba de regular los precios a - través de la distribución a precios populares de artículos básicos.

Cabe señalar además, que a diferencia de su antecesor, estaba integrado exclusivamente por representantes gubernamentales o semioficiales basando su política en las experiencias obtenidas del Comité del Trigo, al constituirse en comprador de bienes de subsistencias con precio fijado de antemano.

Sin embargo, el 18 de junio de 1941 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que instituye a la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., y asimismo conforme al Artículo primero transitorio de dicha disposición, se abroga la Ley de 30 de julio de 1936 que creó el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, mismo que se liquida por la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., (NADYRSA), aplicándose el remanente de la liquidación al aumento de capital de la sociedad mediante la suscripción de nuevas acciones de la serie "A".

Ahora bien, conforme al propio texto de la Ley que autoriza la creación de dicha institución, su capital social estaba representado por tres series de acciones: la serie "A" perteneciente al gobierno federal y con carácter de inalienable; la serie "B", que podía ser suscrita por instituciones nacionales y privadas de crédito y sus auxiliares, así también por corporaciones de carácter público y por particulares; la serie "C", que podía ser suscrita exclusivamente por agrupaciones de trabajadores y ejidatarios organizados por medio de sus centrales nacionales representativas.

La administración de MADYRSA quedó a cargo de un consejo renovable cada dos años, compuesto de once consejeros propietarios y cinco suplentes.

Conforme a los citados términos, tres propietarios y - dos suplentes serían designados por la serie "A", seis consejeros propietarios y dos suplentes por la "B", y dos consejeros propietarios y dos suplentes por la "C".

Aún como empresa nueva, continuó manteniendo el objetivo central de regular los precios de artículos de primera necesidad, a través del esfuerzo de conciliar el mantenimiento de precios remuneradores para los productores y el ofrecimiento a los consumidores de precios que se ajustaran en el mayor grado posible a los precios rurales corrientes.

Para lograr dichos objetivos, se ampliaron sus funciones y facultades con base en la experiencia obtenida del organismo que le antecedió.

De tal suerte, dicho organismo debía promover la organización de sistemas de almacenamiento y la creación o mejoramiento de sistemas de transporte necesarios para el manejo de mercancías; adicionalmente contaba con la franquicia o prerrogativa de conceder subsidios para la importación y exportación.

Asimismo en su carácter de sociedad anónima, estaba sujeta a la reglamentación contemplada por la Ley General de Instituciones de Crédito, y sujeta por tanto al pago de impuestos.

Finalmente, y como consecuencia de un análisis efectuado tanto de las facultades y funciones llevadas a cabo - por NADYRSA como de CEIKSA, se llegó a la conclusión de que ambas realizaban actividades complementarias y por tanto, - sólo una de ellas debía desempeñarlas.

Así por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1949, se ordenaba la liquidación de la sociedad, Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., y asumía sus funciones la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.

En estricto sentido, la constitución y liquidación - de NADYRSA no fue sino un esfuerzo más por regular los precios de productos de consumo básico, tal y como lo señala - la propia denominación de dicho organismo, aspecto que a la postre definiría qué institución sobreviviría para ir conformando las instituciones actuales en la materia.

Sin embargo, cabe señalar que en la liquidación de - dicha sociedad, concurren esencialmente dos causas.

La primera, como se anotó con anterioridad, el hecho de que, en esencia ambas instituciones realizaban actividades complementarias, en tanto que ambas procuraban el abasto de productos de consumo básico, y consecuentemente la regulación del precio de los mismos, recurriendo inclusive a la vía de los subsidios.

Pero además, no fue menos determinante la circunstancia de la difícil situación económico-financiera por la que

atravesaba el país, ya que en los primeros años de posguerra mundial, la nación enfrentaba una severa salida de capitales - que habían encontrado refugio durante la guerra.

Aunado a lo anterior, una enérgica disminución de la reserva mexicana de divisas como consecuencia de una creciente - importación de productos.

Las circunstancias antes citadas entre otras, llevaron al gobierno federal a emprender una reestructuración administrativa con el objeto de adecuar el aparato gubernamental a su proyecto económico.

En tales condiciones, era erróneo e incoesteable seguir sosteniendo dos instituciones orientadas hacia objetivos idénticos, de lo cual resultó finalmente la asunción de funciones de NADYRSA por parte de CEIWSA.

e) Motivos de su creación.

La creación de CONASUPO, S.A., aún en su carácter de sociedad anónima, obedece a un estudio de diagnóstico y reestructuración realizado en 1959 por el licenciado Roberto Amorós gerente general de la CEIMSA, en el cual se evaluaban los programas emprendidos y el impacto de éstos en la población mexicana, los resultados obtenidos, así como los problemas en el desempeño de sus funciones.

Esto es, desde la fundación en 1937 de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., (CEIMSA) como empresa filial del Banco Nacional de Comercio Exterior, incluyendo la asunción de funciones de su antecedente inmediato, la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A (NADYRSA) en 1949, comprendiendo una trayectoria de casi veinte años de acciones en materia de regulación de mercados de abasto, llevó al gobierno mexicano a plantear una modificación radical en la estructura y organización interna de la CEIMSA, con el fin de cumplir en el mayor grado posible sus funciones económicas y sociales.

Sin embargo cabe señalar que conforme al estudio en principio referido, las directrices de su función social continuaron casi intactas, no así los medios para su obtención los cuales fueron modificados sustancialmente, situándose

por tanto a CONASUPO, S.A., en el centro de la adquisición, comercialización y distribución de productos de consumo básico, ampliando sus tareas y creando filiales, constituyéndose de esta manera en un órgano esencialmente coordinador de esfuerzos dispersos en distintos organismos.

Al respecto el proyecto de estudio y análisis de CEINSA, que con posterioridad culminaría con la creación de CONASUPO, S.A., señalaba que:

"El programa comprende la transformación de CEINSA - en una institución de servicio público que planifique, controle y ejecute en un nivel técnico más alto, los precios de garantía en la compra de maíz, frijol y trigo; mantenga los precios reguladores en ventas al menudeo de artículos de primera necesidad; limite los subsidios a que solo beneficien a sectores de población de ingreso muy reducido; descentralice algunas de sus funciones y dependencias que se desempeñen por organismos ya especializados o de nueva creación:..."¹⁴

Es decir, se buscaba que la institución continuara con la función de mantener videntes los precios de garantía de productos agrícolas en favor de ejidatarios y pequeños -

14.- COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS ESNCIARES. El Mercado de las Subsistencias Esenciales, Cincuenta Años de Regulación. Tomo I. Primera Edición, junio de 1968. Ed. - Coordinación de Comunicación Social de Conasuro, S.A. Pág. 187

agricultores en especial en materia de frijol, maíz y trigo - que fortaleciera su presencia en materia de regulación de precios en la venta al menudeo de artículos de consumo básico, - así como el almacenamiento y conservación de productos agrícolas, todo ello orientado hacia un perfil de servicio público.

Esto es, en conclusión no era más que la redefinición de objetivos y esfuerzos encomendados en organismos antecesor, cuyas experiencias y problemática inherente en su actuación eran aplicados ahora en la nueva empresa, buscando llevar dichos objetivos a un nivel especializado, dado que como se señaló en principio, básicamente los objetivos iniciales de CEIMSA continuaron casi intactos.

f) Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

Diario Oficial 25-III-1961.

Como vimos en el apartado anterior, ya desde 1959 se venían manejando conceptos de redefinición y estructuración de funciones de CEIMSA, que la colocaban ante una nueva perspectiva de servicio, aspecto que tenía como antecedente, todo el caudal de experiencias y problemas implícitos en el funcionamiento de las empresas que constituyeron su precedente inmediato, inclusive en aquellos objetivos que alguna vez les fueron encomendados a dichas empresas, y que ahora, CEIMSA bajo una nueva denominación, asumía la responsabilidad de ejecutarlos a un nivel más técnico y especializado.

Así en marzo de 1961 se celebra Asamblea General Extraordinaria de accionistas de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., en la cual se encontraba representada la totalidad del capital (seis mil acciones), y conforme al punto 2 de la Orden del Día, la asamblea resuelve por unanimidad de votos la disolución y liquidación de la sociedad en atención al informe presentado por la asamblea y a la instrucción presidencial.

Lo anterior, a efecto de que la función social realizada por la Compañía, fuera desempeñada en lo conducente por la Sociedad Anónima Compañía Nacional de Subsistencias Populares-CEIMSA.

Conforme a lo antes citado, y a lo dispuesto por el Artículo 229 fracción III y 234 y siguientes de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se procedió a la disolución y liquidación de la misma.

En ese mismo mes de marzo del año referido, se disuelve CEIMSA, y se sientan las bases para la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., en los siguientes términos:

"1.- Se pone en liquidación CEIMSA cerrando operaciones al 1^o de marzo de 1961.

2.- Con fecha 2 de marzo de 1961 se disuelve CEIMSA ordenando su liquidación y autorizando a su gerente general Lic. Roberto Amorós, liquidador designado para formular las bases generales para la misma.

3.- Se autoriza al liquidador para que sean traspasadas en propiedad a CONASUPO, S.A., las acciones que suscriban Rehidratadora de Leche Ceimsa, Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares Ceimsa y, Compañía de Productos Avícolas Ceimsa, S.A. Oportunamente estas acciones pasarán - endosadas al Gobierno Federal"¹⁵.

Así pues, ante esta nueva perspectiva de servicio - y redefinición de objetivos, por escritura No. 6747 del 28 de abril de 1961, autorizada por el Notario Público 129 del Distrito Federal, se protocoliza el acta constitutiva de la Sociedad Anónima, Compañía Nacional de Subsistencias Popula

res, materializándose así el Acuerdo Presidencial del 2 de marzo de 1961 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 del mismo mes y año.

De los antecedentes anteriormente comentados, podemos concluir gran parte de la naturaleza social y política propias de las instituciones que actualmente se ocupan del renglón relativo a la producción, distribución y regulación de los precios de productos básicos.

Por un lado considerando que dicho proceso a que se encuentran sujetos dichos productos, de siempre han estado sujetos a vicios de acaparamiento, de distribución en función de intereses políticos, etc., aspecto que como hemos visto, obligó a la intervención estatal.

En segundo lugar, aunado a la problemática citada, la circunstancia de la deficiente producción nacional de productos de consumo básico, dada la deficiente organización y carencia de recursos financieros y tecnológicos aplicados al campo mexicano, todo lo cual devino en la creación de las instituciones a que nos hemos referido en el presente capítulo, mismas cuyo común denominador siempre fue la de regulación de precios y distribución de productos de consumo indispensable.

Es decir, como podemos apreciar, ésta última característica siempre fue propia de la mayoría de las instituciones creadas, misma que se explica a partir de la problemática antes comentada.

Por lo tanto, a partir del marco social y económico antes citado, fue que gradualmente se fueron definiendo - las directrices que orientarían el accionar de las instituciones reseñadas, hasta llegar a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, todavía en su carácter de sociedad anónima.

De tal suerte, la vigencia de los lineamientos económico-sociales de la Compañía, se encuentran sustentados a partir de las experiencias recabadas y problemas enfrentados por sus antecesores.

C A P I T U L O I I

CREACION DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULA - RES.

a) Motivos de su creación como Organismo Público Descentra -
lizado.

Conforme al Decreto del 23 de marzo de 1965 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1965, se crea el Organismo Público Federal Descentralizado - por servicio llamado Compañía Nacional de Subsistencias Popu - lares en sustitución de la empresa mercantil del Estado, lla - mada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., su - ras funciones y estructura pasarán a formar parte del nuevo organismo.

La constitución como organismo público por servicio - obedece sin duda, además de la necesidad de contar con un or - ganismo que permitiera al gobierno federal contar con un ele - mento de apoyo que le permitiera la planificación e imple - mentación de su política económica y social en materia de - distribución de artículos de consumo básico, era además una obligación para el Estado mexicano realizar en lo posible

las transformaciones políticas y económicas tendientes a responder en forma favorable, a la realidad social surgida del movimiento armado que culminaría en la Revolución de 1910.

Esto es, había no solo que transformar las viejas estructuras económicas y políticas en que se encontraba inmerso el agro mexicano, sino además, había que intervenir de manera decisiva en la distribución de alimentos de consumo básico, destruyendo para ello, vicios como el acaparamiento e intermediarismo de dichos productos, era necesario pues, definir con energía la intervención del Estado en esta materia, instrumentándose con tal objeto a través de su historia, el organismo público que nos ocupa.

Ello explica que al constituirse dicho organismo, continuaran en él vigentes los lineamientos de esencial importancia que rigieron la actividad social y económica de las empresas de mayor relevancia que antecedieron a CONASUPO, tales como el Comité Regulador del Mercado del Trigo; la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., (NADYRSA), la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., (CEIMSA), hasta llegar a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

Los objetivos que generalmente enmarcaban la actividad de dichos organismos, estaban orientados básicamente al estímulo de la agricultura a través de precios de garantía

remuneradores, y por otro lado a la regulación del mercado a través de intervenciones marginales mediante la distribución propiamente de productos básicos, lineamientos que quedaron impresos en la propia escritura constitutiva de CONASUPO.

Asimismo dichos objetivos constituyeron esencialmente los motivos que llevaron al Ejecutivo Federal, a dar continuidad a la política llevada a cabo desde la década de los años 30, elevando para ello a la categoría de organismo público descentralizado a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., mismos que se concretaron en cuatro puntos considerativos del decreto de su creación⁽¹⁶⁾.

En efecto, en dicho documento se reconoce como de interés público la importancia de la intervención realizada por el Gobierno Federal desde el año de 1934, en la regulación de los mercados nacionales respecto de productos de primera necesidad y de consumo popular.

Como se mencionó en principio, las empresas antecesoras a CONASUPO, en la medida que la experiencia y las necesidades lo dictaban luchaban por cumplir en el mayor grado posible el propósito fundamental de regular los precios así

16.- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Diario Oficial de la Federación.
México, D.F. Tomo CCLXIX. No. 28 jueves 1º de abril de 1965.

como la distribución de productos básicos, procurando salvar guardar los ingresos de ejidatarios y pequeños agricultores, mediante precios de garantía que estimularan la producción de los mismos, sin embargo, las limitaciones a que se encuentran sujetas como entidades mercantiles, aunado a la falta de una infraestructura planificada que permitiera la consolidación de los programas instrumentados de compra y adquisición de productos agrícolas de consumo básico, incidió considerablemente en el rendimiento de las empresas anteriores.

Actividades adicionales a los programas citados, necesariamente debían comprender el almacenamiento, conservación, transporte y distribución de los mismos, todo lo cual fue desembocando en la transformación gradual de los organismos precedentes, hasta culminar con la asunción de funciones de aquellos por la creación del organismo público descentralizado por servicio en sustitución de la empresa mercantil Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Con motivo de todo lo anteriormente comentado, es que se instituye el instrumento gubernamental que realice de manera eficaz, la función reguladora del mercado de productos básicos, dotándola para ello de personalidad, patrimonio y jerarquía propios, para el debido cumplimiento de los objetivos económicos y sociales encomendados, desapareciendo por tanto con fecha 1^o de abril de 1965, las iniciales "S.A." de la denominación de CCNASUPO, ya que a partir de ese momento desaparece como empresa mercantil del Estado y surge a la vida jurídica como organismo público descentralizado.

b) Su fundamento constitucional.

La explicación y origen de las empresas públicas las podemos encontrar en los derechos sociales contenidos en la Constitución de 1917, en especial los Artículos 3, 27 y 123, los cuales imponen al Estado el imperativo del cambio de una postura liberal contemplada en la Constitución de 1857 - en la que no se establecía de manera enérgica y definida la posición y dominio del Estado sobre los recursos del subsuelo, educación, salud, vivienda, problemas agrarios, derechos de la clase obrera, etc., a una postura intervencionista orientada a realizar tareas de fomento y promoción del desarrollo social.

En este sentido uno de los aspectos más relevantes e inéditos para la época de la Carta de Querétaro, lo constituye sin duda "... la pirámide del constitucionalismo social mexicano, en el que se sustenta el programa de acción político y económico de la Constitución, mismo que en primer término en su Artículo 3^o, establece una de las mayores aspiraciones sociales al señalar que ... la democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..."¹⁷

17.- JORGE WITKER.- La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo. Primera edición, 1982. Ed. Civites, S.A. México, D.F. Pág. 32

Es decir, que conforme a la definición de democracia establecida por el Artículo 3^o constitucional, el Estado mexicano asume precisamente la responsabilidad de proveer al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, definiendo para ello claramente su posición en renglones que hacían necesaria su intervención, tal es el caso de los derechos sobre explotación del subsuelo, y problemas de índole social, como educación, salud, alimentos, vivienda, etc.

Por lo tanto, con toda propiedad llama Jorge Winker "pirámide del constitucionalismo social mexicano", al programa de acción político-económico contenido en la Constitución General de la República, ya que es precisamente a partir de sus preceptos 3, 27 y 123 entre otros, que el Estado mexicano abordaría la problemática social antes comentada.

Reforzando lo anterior, la intervención del Estado encuentra especial apoyo constitucional en su Artículo 27 - el cual dentro del marco antes definido como democracia, establece el derecho a la propiedad privada como regla general, sin embargo prevé en forma precisa las siguientes excepciones:

- a) Que el interés de la sociedad predomina sobre el interés de los particulares.
- b) Que el derecho de propiedad no es absoluto. El Estado en

representación de la sociedad puede imponerle las modificaciones que dicte el interés público.

c) Se procura una distribución equitativa de la riqueza pública, poniéndose límites a la propiedad rural y se dota de tierras a núcleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad inmediata.

d) A virtud de lo anterior, la Nación guarda el dominio directo de todos los recursos naturales incluyendo suelo, subsuelo y plataforma continental.

En este orden de ideas, y conforme a la lectura del precepto antes citado, así como de lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en forma clara y precisa los derechos de la clase trabajadora frente al capital, podemos concluir la importancia de uno de los aspectos más importantes de nuestra constitución política, como lo son los derechos sociales, aspecto inédito que la distingue de las de su época y la constituye como pionera en materia de protección social instrumentada a través de empresas públicas.

Dentro de la gran diversidad de disposiciones jurídicas que regulan la creación, control y funcionamiento de las empresas públicas, existe en principio un período denominado de normación no unitaria, debido a que la regulación jurídica de las mismas se encontraba dispersa en diversidad de disposiciones legales y que abarca de 1917 a finales de 1976.

En el período antes mencionado se ubica la etapa llamada de regulación implícita que abarcaría de 1927 a 1947, y al cual corresponde el fundamento constitucional de las empresas públicas y leyes secundarias que se emitieron para su control y funcionamiento.

Por lo que hace al período denominado de normación no unitaria, ello obedece a que no obstante que las entidades representativas tienen su fundamento en el propio Artículo 90 constitucional, la imposibilidad de agotar en un solo ordenamiento legal la regulación de la inmensa gama de posibilidades de acción de este tipo de instituciones públicas, la hacía dispersa y carente de un régimen unitario, mismo que adquiere formas y dimensiones definidas a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y sus reformas publicadas con fechas 8 de diciembre de 1980 y 4 de enero de 1982, así como la reforma al Artículo 90 constitucional, publicada en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981.

Es a virtud de la imposibilidad antes señalada que se adiciona dicho ordenamiento con un segundo párrafo a efecto de establecer mediante leyes ordinarias y reglamentarias la mejor distribución de los asuntos concernientes a la Administración Pública Federal en su conjunto y de ésta, con el Ejecutivo Federal, señalándose al efecto que :

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos".¹⁸

Ahora bien, por lo que hace a la etapa denominada de regulación implícita, la misma está constituida en buena medida por disposiciones constitucionales y leyes secundarias que no hacían referencia de manera expresa a las empresas públicas u organismos descentralizados como tales, sino que más bien de su lectura se desprendía o se infería la autorización o mandato de creación.

Así por ejemplo en la Constitución Federal se señalaba en su Artículo 73 fracción X, que el Congreso Federal tenía facultades para "... establecer el banco único de emisión de moneda, en los términos del Artículo 28...", que exceptúa de la prohibición monopólica "...a la emisión de billetes por medio de un sólo banco, que controlará el gobierno federal".

Otro caso lo constituye la adición realizada y publicada mediante el Diario Oficial del 18 de noviembre de 1942 del Artículo 123 constitucional, para señalar en su fracción XXXI, que:

"La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a

18.- SECRETARIA DE GOBERNACION. Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1981. Artículo reformado conforme al.

las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal".

Así pues, es a partir de dichos textos constitucionales que se puede hablar de una primera etapa, en la cual se infería el mandato para la creación u operación de empresas públicas y cuyas actividades hubiesen quedado reservadas en forma exclusiva al Estado o bien reconoce que podía administrarlas directamente o descentralizadamente.

Por otro lado, los Artículos 73 fracción XXI del ordenamiento constitucional citado, la cual otorga al Congreso de la Unión facultades implícitas, en relación con el Artículo 89 fracción I, que establece la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, establecen las bases suficientes para la creación de las empresas públicas distintas de los departamentos administrativos, lo cual se refuerza con lo dispuesto en los Artículos 123 y 93 de la citada Constitución Federal, mismos que prevén de manera expresa a las empresas públicas, avalando con ello la plena constitucionalidad de su existencia.

Al respecto Jorge Wither, refiriéndose al mandamiento implícito que da vida constitucional a las empresas públicas, dice:

"En síntesis, la Constitución mexicana reconoce explícitamente a los departamentos administrativos, y por vía de interpretación orgánica a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como una proyección inevitable del marcado intervencionismo estatal visto en los Artículos 27, 28, 73, 123 y 131, preceptos todos inscritos en un sistema de democracia económica y social calificada en el Artículo 3º de la misma Carta Fundamental".¹⁹

La actividad económica desplegada por el Estado a partir de los preceptos antes comentados, y a propósito del trabajo que nos ocupa es concretada en el presente caso a través del decreto que crea al organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Conforme al documento antes referido, el marco estrictamente constitucional de su creación, está integrado por lo dispuesto en los Artículos 4, 89 fracción I y 123 fracción XXXI.

Por lo que hace a este último precepto, dicha fracción establece en su parte conducente como una facultad exclusiva de las autoridades federales entre otras la consignada en el número 16, que se refiere a la producción de alimentos abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empaquetados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello.

19.- JORGE WITFER.- La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo. Primera edición, 1982. Ed. Civitas S.A. México, D.F. Pág. 35

Por otro lado dicha fracción prevé de manera expresa no sólo la existencia de las empresas públicas, sino - que además se establece como una facultad exclusiva de la autoridad federal, la administración de las mismas ya sea en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

Asimismo en este sentido conforme al considerando - III del decreto que instituye el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, se materializan en él, no solo las facultades antes mencionadas del Estado en el sentido de crear y administrar en forma directa o indirecta empresas públicas, sino que además concretiza al efecto otro de los fundamentos constitucionales - del organismo público antes citado, como lo es la facultad reglamentaria contenida en el Artículo 89 fracción I de la Constitución, señalando al efecto :

"Que el Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de - sus facultades administrativas...", sino que además se justifican en el considerando mencionado con anterioridad, - los motivos de índole social que llevaron al Estado a intervenir en esa rama económica a través de sus empresas al señalarse que:

"...Al mismo tiempo, reestructurar la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., que es el instrumento gubernamental que realiza la función intervencionista, para dotarla de la personalidad, patrimonio y jerarquía necesarios para que cumpla con máxima eficiencia las actividades y servicios que tienen delegados".

Por lo tanto, conforme al orden de ideas antes expuestas, el fundamento constitucional del organismo público que nos ocupa, deviene en principio a partir del concepto de democracia contenido en el Artículo 3^{ro} constitucional, conforme al cual, el Estado mexicano asume la obligación de proveer al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Conforme al sistema de vida antes contemplado, el Estado ha de prestar los bienes y servicios demandados precisamente a través de organismos y empresas de servicio público, mismas que se inscriben dentro del marco de la administración pública federal paraestatal, conforme a lo dispuesto por el Artículo 90 constitucional y 3^o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con lo dispuesto por los preceptos 1^o y 2^o de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Asimismo la administración de las empresas y organismos antes comentados, es exclusiva de la autoridad federal, la cual puede ser como ya se dijo en forma directa o descentralizada, conforme a los términos de lo preceptuado también por el Artículo 123, fracción XXXI, inciso b), de la Constitución General de la República.

Rubrica lo antes señalado, el propio decreto de creación de CONASUFO,²⁰ conforme al cual el Ejecutivo Federal en g

20.- SECRETARÍA DE COMERCIO.- Libro Oficial de la Federación.
Tomo CCLXII. No. 22. México, D.F. Nue-
ves, 1^o de abril de 1965. Pág. 17

jercicio de las facultades administrativas conferidas por el Artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, y con apoyo además en los diversos 4º y 123 fracción XXI del citado cuerpo legal, sustente constitucionalmente a partir de dichos numerales, la creación de dicho organismo público.

Finalmente, el marco constitucional de dicho organismo queda relacionado a través de lo preceptuado por el Artículo 83 constitucional, que se refiere al informe que deberán rendir los titulares de dichos organismos públicos, a solicitud de cualquiera de las cámaras del Congreso Federal, respecto de asuntos concernientes a su competencia.

c) Sus fines.

Aunque sus atribuciones y funciones se refieren a distintos aspectos que necesariamente deberán ser contemplados a efecto de lograr el debido cumplimiento de sus fines, lo cierto es que todos y cada uno de ellos tienen como común denominador el marco estrictamente social que en esencia constituye la naturaleza de esta empresa del Estado, cuyo fin último es la regulación y el abasto de los mercados a través de la distribución de alimentos, combatiendo en favor del consumidor el acaparamiento e intermediarismo, y por otro lado, promover la producción y comercialización de productos agropecuarios a través de precios de garantía remuneradores.

Asimismo conforme a los fines encomendados de regulación y abasto, y a lo dispuesto en su decreto de creación, CONASUPO está facultada entre otras para actuar con representación propia y como asesora en los términos de la legislación aplicable al efecto, de intervenir en la reglamentación producción, distribución y comercialización de los productos que maneja.

En este sentido y con el propósito de cumplir en forma debida con sus objetivos, CONASUPO también está facultada

para crear las empresas filiales que le sean social y técnicamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, mismos que en ningún momento deben apartarse de su función social - reguladora y abastecedora de productos alimenticios de primera necesidad.

En tal virtud los fines específicos de dicho organismo, están enmarcados al través de su devenir histórico, el cual como se desprende del presente trabajo, es el abastecimiento a las clases populares de alimentos básicos, procurando a través de su acción, eliminar prácticas ilícitas y contrarias al interés social, como acaparamiento e intermediarismo de dichos productos, y por otro lado, regular mediante su acción abastecedora el precio de dichos bienes.

Continuando el sentido anterior y dentro del contexto comentado, los fines específicos de CONASUPO, además de ser producto, son la síntesis de lo siguiente:

En primer término, de un esfuerzo del gobierno federal por dar respuesta a las clases populares en demanda de alimentos básicos, consecuencia de una deficitaria producción nacional de los mismos, inmersa en el acaparamiento e intermediarismo por unas cuantas manos.

En segundo lugar, la concreción de dichos esfuerzos mediante la creación de empresas encargadas de abastecer y sobre todo, de regular el precio de alimentos, con la experiencia obtenida en la aplicación de objetivos y programas -

en tal sentido, dan como resultado final la creación del organismo público descentralizado, Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Por lo tanto sus fines, no son más que la síntesis de una lucha por abastecer y regular la distribución de alimentos emprendida por el Estado mexicano, y en tal virtud al delegar dicha carga en CONASUPO, el propósito a cumplir es, realizar en el mayor grado posible los objetivos propuestos por sus antecesores ahora a un nivel técnico mas alto y selectivo.

Así pues, toda la infraestructura dotada a la Compañía, ha de estar orientada a recabar esfuerzos dispersos transfiriéndolos ahora a niveles más técnicos de aplicación.

c.1.- Actuar con representación propia y como asesora según proceda en los términos de las Leyes, Decretos y Reglamentos respectivos ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización de maíz, trigo, frijol, arroz, y demás productos que maneje la Compañía.

Al respecto cabe mencionar que tal y como se faculta en forma expresa en el decreto de creación de CONASUPO, además de otorgarle personalidad jurídica propia, la misma le es reconocida en los términos del Artículo 2^o párrafo primero de dicha disposición, a efecto de que pueda actuar no solo con representación propia, cualidad jurídica de la personalidad, sino que además se le otorga la participación e intervención como asesora en los términos de la legislación aplicable ante los organismos oficiales encargados de la producción, venta e industrialización de productos básicos.

Las atribuciones anteriores encuentran plena justificación dada la función social reguladora y abastecedora de la Compañía, de ahí no solo la necesidad de otorgarle personalidad jurídica propia, sino que además dada la importancia social de su función es menester que intervenga como asesora en los lineamientos y políticas a seguir por los organismos oficiales en cuanto a la producción, venta, distri-

bución e industrialización de productos de consumo básico.

Ejemplo de lo anterior lo constituye el Acuerdo que - Establece Reglas Generales para el Abasto de Granos y Oleaginosas⁽²¹⁾ (y que entre otros comprende maíz, trigo, frijol y arroz), en dicha disposición y a partir de los preceptos - 16 y 34 fracciones I, II y IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precepto éste último que en sus fracciones citadas establece la facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para formular y conducir las - políticas generales de industria, abasto y distribución de bienes y servicios entre otros.

Abundando sobre las facultades antes citadas, y conforme a la fracción II del precepto en comento, en relación con el último párrafo del Considerando relativo al Acuerdo - de antecedentes, se reconoce a la Secretaría de Comercio en su carácter de coordinadora de sector, la facultad de coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Abasto, a fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de alimentos básicos a la población.

De esta manera, el objetivo contenido en la fracción I del Artículo 3^o del decreto de creación de CONASUPO, y al cual se circunscribe el presente apartado, es concretizado

21.- SECRETARÍA DE COMERCIO - Diario Oficial de la Federación. México, D.F. Lunes 21 de enero de 1985
SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

mediante el multicitado Acuerdo que Establece Reglas Generales para el Abasto de Granos y Oleaginosas, en tanto que en dicho documento además de reconocer la personalidad jurídica de CONASUPO, se le dá la intervención debida en la planeación de políticas ante organismos oficiales encargados de la producción, distribución, venta e industrialización de maíz, trigo, frijol y arroz.

En efecto, dicho documento no solo otorga a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares la intervención ante organismos oficiales, sino que además prevé en forma expresa su participación en la integración de los Comités Participativos de Comercialización, resultantes de la convocatoria efectuada para tal fin por la Secretaría de Comercio a los sectores involucrados en la operación de cada producto, a fin de operar en forma participativa los procesos de abasto, agregándose además que dichos Comités serán presididos por representantes de dicha Secretaría.

La mencionada disposición establece también, que dicha dependencia como coordinadora de las acciones relativas a la operación del Sistema Nacional para el Abasto, llevará el seguimiento y evaluación de las operaciones de compras nacionales y de importación a través de sus entidades sectorizadas, y en tal virtud corresponde a la entidad CONASUPO la realización de las compras nacionales de granos y oleaginosas, las cuales deberán ajustarse a programas por producto y por ciclo previamente aprobados por la Secretaría de Comercio.

Aspecto de especial importancia en la participación - de CONASUPO, es el establecido en el Artículo 7^o, conforme - al cual se reconoce y faculta a la Compañía como el único organismo oficial encargado de abastecer a industriales, de las cantidades de granos y oleaginosas requeridas para la elaboración de productos y subproductos.

La participación de CONASUPO con representación propia y en su caso como asesora en las políticas fijadas por organismos oficiales, queda complementada con la publicación del Reglamento Interior de los Comités Participativos de Comercialización de granos y oleaginosas⁽²²⁾.

Conforme a dicho Reglamento, CONASUPO no solo interviene en dichas políticas y en la integración de los citados Comités como representante del Sector Público, sino que además a través de dichos organismos procede a la recopilación y concentración de información referente al abasto de granos y oleaginosas, su producción, comercialización, industrialización y volúmenes de consumo, así como al estudio de parámetros para la fijación de precios.

Otro tanto ocurre con el apoyo con que cuentan los citados Comités Participativos, mismos que cuentan con Sub-

22.- SECRETARIA DE GOBERNACION. - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. Martes 12 de abril de 1988.

comités de Evaluación de Producción y Subcomités de Logística, que además de estar integrados con representantes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Recursos Hidráulicos, cuentan además con representantes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y de las empresas consumidoras del producto en cuestión.

Así pues, esto es un ejemplo de algunas disposiciones legales a través de las cuales se establece materialmente la participación de CONASUPO en las políticas fijadas por organismos oficiales en materia de producción, distribución, regulación y abasto de productos básicos.

c.2.- Crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que le sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 3^o fracción VIII de su decreto de creación, CONASUFO cuenta entre sus facultades la de crear las empresas filiales que le sean social y técnicamente necesarias para el debido cumplimiento de sus objetivos, en especial la de proporcionar mayor apoyo a la economía de sectores sociales de escasos recursos a través de alimentos de buena calidad a bajo precio.

Tomando como base la política social antes comentada, CONASUFO contó durante sus primeros seis años de vida, con cuatro filiales: la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares Conasupo, Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, Maíz Industrializado, y Compañía Panificadora Conasupo.

Por ejemplo "Maíz Industrializado, S.A.", fue una empresa de participación estatal hasta 1964, año en que CONASUFO la adquirió por completo, sus propósitos fueron contri-

buir en la regulación de la masa y la tortilla en el Distrito Federal y llevar al consumidor harina de primera calidad por su valor nutritivo en condiciones higiénicas y a bajo precio"²³.

Es decir, como institución filial los objetivos a cumplir eran los siguientes: regulación del precio de la masa y la tortilla, y por otro lado, allegar al consumidor harina de buena calidad con valor nutritivo a buen precio.

Por su parte la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A., concentró sus objetivos a la industrialización de toda clase de productos lácteos, considerados como de primera necesidad susceptibles de consumo popular.

La Compañía Panificadora Conasupo, S.A., basó sus objetivos a proveer los sectores populares de pan nutritivo de buena calidad a bajo precio, así como impulsar la modernización de la industria panificadora y servir de centro de investigaciones para mejorar la calidad del pan y su contenido nutritivo, promoviendo asimismo el consumo de trigo en la población nacional.

Para complementar su estructura administrativa, CONASUPO contó de 1970 a 1976, con las siguientes filiales:

- 23.- COMPAÑIA NACIONAL DE SUB-El Mercado de las Subsistencias Populares. Cincuenta Años de Regulación. Tomo II. Primera Edición, junio de 1988. Ed. Coordinación de Comunicación Social de Conasupo. Pág. 56

Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., (TRICONSA) - que luchó por apoyar el abasto popular mediante la producción de harinas, pan y pastas para sopa, y que sustituyó a la Compañía Panificadora Conasupo, S.A.; Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., (MINSA) que venía de administraciones anteriores; Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V., (LICONSA) que sustituyó a la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo; la Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V., (DICONSA) que inició sus operaciones en octubre de 1972, sustituyendo a la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo (CODISUCC).

También durante el sexenio citado y a partir de la revisión de objetivos y programas, en agosto de 1971 la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo daría lugar a una nueva filial denominada Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V., (BORCONSA); y de efímera existencia también durante el período mencionado, las filiales Artículos para la Construcción Conasupo, S.A (ARCONSA) y Materiales Conasupo, S.A de C.V., (MACONSA).

Así pues la transformación industrial de alimentos quedó a cargo de Industrias Conasupo, Leche Industrializada Conasupo y Maíz Industrializado Conasupo, en tanto que la distribución comercial fue a cargo de Impulsora del Pequeño Comercio y Distribuidora Conasupo, que en julio de 1986 desapareció para dar paso a una nueva empresa controladora de servicios denominada Distribuidora e Impulsora Comercial

Al respecto es importante citar la Adición al Informe del C. Director General de Conasupo al H. Consejo de Administración correspondiente a la Sesión Número 163, del día 6 de septiembre de 1989, ya que las consideraciones siguientes se apoyan en dicho documento el cual constituye un programa de acción y reestructuración del sistema Conasupo a partir de las deficiencias administrativas, económicas y funcionales detectadas en las instituciones filiales.

Se plantea por ejemplo que Bodegas Rurales Conasupo, S.A., (BORUCONSA) proceda a la creación de Comités Regionales de Comercialización Rural, a partir de las áreas de influencia de sus 1371 centros de acopio, con la participación de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y representantes de la citada filial.

Se propone asimismo una transferencia recíproca de instalaciones entre Bodegas Rurales Conasupo y Almacenes Nacionales de Depósito, de tal suerte que la primera maneje las instalaciones de penetración rural y la segunda las de proximidad urbana.

Finalmente, con el fin de mejorar las finanzas y los servicios proporcionados por Bodegas Rurales Conasupo, se espera que opere virtualmente como almacenadora exclusiva de Conasupo, y ofrezca servicios a terceros, aspecto que bien definido bien podría aplicarse en la medida posible en las demás instituciones filiales.

Se destaca también la problemática enfrentada por Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V., (DICOCONSA), en tanto que de las 614 tiendas propias de la institución (esto es Centros Comerciales y Conasupers "A" y "B") representan apenas al 2.5% de sus puntos de venta, en los cuales se detectan un 80% de dificultades económicas y administrativas, además de una gran cantidad de quejas ciudadanas y sindicales.

Dichas tiendas presentan también bajos índices de eficiencia y numerosos fenómenos de corrupción, por su número debieran desempeñar una función de regulación, aspecto que es incumplido en gran medida debido al elevado costo de apoyos presupuestales por la inadecuada ubicación de la mayoría de las tiendas, mismas que no coinciden con los grupos económicamente débiles, restando en consecuencia eficacia al sistema Conasupo.

A partir de dichas consideraciones, las acciones a seguir por dicha institución consisten en la transferencia de 25 de sus centros comerciales e Impulsora del Pequeño Comercio, S.A., a partir de las cuales debe organizar los Almacenes Conasupo de Solidaridad.

Se plantea también la desincorporación total, gradual y selectiva de sus 589 tiendas denominadas "Conasupers "A" y "Conasupers B", a partir de su grado de eficiencia en la regulación-abasto y rentabilidad económica.

Concluir contratos de concesión de tiendas particulares, 2441 en el medio urbano y 515 en el medio rural, ya que se han detectado irregularidades en el sentido de que dichos concesionarios no respetan los precios oficiales, pareciendo en la realidad que quien no los respeta es el propio organismo gubernamental.

En lo que hace a la Impulsora del Pequeño Comercio, - S.A., sus 163 almacenes serán eliminados del primero de sus programas de distribución, toda vez que gran parte de sus problemas operativos y económicos se deben a un déficit creciente en equipo rodante y grandes costos en mermas injustificadas por concepto de robos.

Para compensar dichos desequilibrios económicos, es frecuente que las sucursales de la Impulsora del Pequeño Comercio, contravengan su objeto social vendiendo a mayoristas.

De notable éxito su segundo mecanismo de distribución constituido por 8 Bodegas de Autoservicio de 3,000 metros cuadrados cada una, pues al mismo tiempo funciona como almacén y tienda, ahorrando costos de transporte por distribución de mercancías.

Deberá organizar también en toda la República, 62 Almacenes Conasupo de Solidaridad a partir de la transferencia de 25 Centros Comerciales por parte de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V.

Leche Industrializada Conasupo, S.A., (LICONSA), por su parte, continuará con su programa social de abasto de leche mediante la apertura de nuevas lecherías, e inclusive mediante el Programa de Abasto Social a zonas rurales de pobreza extrema.

Por lo que hace a la tarea de eliminar subsidios generalizados, en el Informe presentado por el Director General de Conasupo, plantea la fijación del precio del litro de leche entre un 3% y un 5% del salario mínimo, a fin de eliminar gradualmente la aplicación de subsidios, incorporando al actual programa social de abasto de leche a 8 millones de niños, (hoy 5 millones) mediante la apertura de 1049 nuevas lecherías urbanas.

Industrias Conasupo, S.A. de C.V., (ICONSA), se encuentra en pleno proceso de desincorporación, con la salvedad que cuando menos durante 5 años los adquirentes vendan al sistema Conasupo, una determinada cantidad de su producción de aceite, galletas populares, pastas, etc., a fin de evitar el desabasto.

Finalmente, los recursos obtenidos de su desincorporación, serán aplicados a la expansión de los programas de Solidaridad Conasupo.

Maíz Industrializado Conasupo, S.A., (MICONSA), representa una de las filiales industriales más delicadas en su tratamiento en cuanto existe una aplicación generalizada -

de subsidios a la masa y la tortilla.

Otros aspectos considerativos en su desincorporación, - se refieren a cuidar que la propiedad de dicha industria no se concentre en unas cuantas manos, y de igual manera que la producción de harina de maíz no se canalice a la producción de alimentos chatarra; mientras tanto dicha filial deberá continuar la experimentación industrial y comercial de tortilla empaçada, contribuyendo a la modernización de la industria de la masa y la tortilla.

Es decir, la reestructuración del sistema Conasupo tiene un doble propósito, en primer término, lograr que dicho sistema cumpla en el mayor grado posible con sus objetivos sociales y económicos, proveyendo a los sectores de la población de escasos recursos económicos, alimentos de consumo indispensable con valor nutritivo y a bajo precio.

Con el objeto de preservar dicho fin, se aplicarán las acciones correspondientes relativas a desterrar y corregir deficiencias administrativas, económicas y funcionales en el servicio que prestan las instituciones filiales, lo cual además - de afectar de manera considerable la función social de Conasupo al reducir su capacidad de eficiencia y servicio, representa una pérdida importante de recursos económicos, humanos y materiales.

Siguiendo el sentido de las anteriores consideraciones el segundo propósito de dicha reestructuración se re

fiere a evitar que el desaprovechamiento de los recursos citados, sigan representando una importante carga en el gasto público federal haciendo estériles los objetivos que motivaron la creación de instituciones filiales, por lo que a partir de criterios de eficiencia y rentabilidad, se procederá al saneamiento de Conasupo desincorporando inclusive aquellos programas e instalaciones comerciales que no justifiquen su vigencia.

En resumen, los motivos sociales y económicos que motivaron y definieron la creación del organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, constituye tan solo un presupuesto de reclamo social de los múltiples que surgen, y a partir de los cuales se inscriben dentro del contexto constitucional que da vida a los organismos descentralizados y empresas públicas en respuesta a dichas necesidades.

Consecuentemente Conasupo justifica su vigencia, solo en la medida que da cumplimiento a los objetivos sociales y económicos que le han sido encomendados, el incumplimiento de los mismos, además de hacer nulos los motivos de su creación, la harían contraria a su naturaleza social.

C A P I T U L O I I I

PERSONALIDAD DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

a) Personalidad jurídica propia.

En principio podemos decir que persona es tanto para la ley como para la ciencia jurídica, un ente dotado de capacidad jurídica, es decir, que conforme al orden jurídico se constituye en sujeto de derechos y obligaciones.

Al respecto el Código Civil para el Distrito Federal - en Materia Común, y para toda la República en materia federal establece en su Artículo 22: "La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde - por la muerte".

Así la persona jurídica del individuo está constituida por una serie de funciones actuales y posibles, es el caso - pues de la persona jurídica individual que como unidad de imputación coincide con su unidad real viviente de hombre, que es su soporte, sin embargo, es claro que lo que funciona como persona jurídica no es esa realidad viviente del individuo, - sino un esquema unitario de funciones objetivas adherido por virtud de la norma al sujeto humano.

Ahora bien, a diferencia del hombre como persona natural cuya capacidad volitiva descansa en el hecho psicológico de su capacidad de querer, regida por el orden jurídico que puede quitársela total o parcialmente, en las personas morales, como creaciones del derecho que las equipara - al hombre como sujetos de derechos y obligaciones, su organización volitiva es creada a través de instrumentos jurídicos.

En este sentido, el Código Civil reconoce la existencia de esas creaciones del derecho, que a diferencia de las personas físicas o naturales como el hombre que tienen existencia corpórea, aquéllas no tienen existencia visible sino esencialmente jurídica.

Conforme al Artículo 25 del Ordenamiento citado, - nuestro sistema de derecho reconoce como personas morales o jurídicas las siguientes:

"Artículo 25.- Son personas morales:

- I.- La nación, los Estados y los municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III.- Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del Artículo 123 de la constitución federal.
- V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, - siempre que no fueren desconocidos por la ley".

En su obra Comentarios al Código Civil I, el jurista Luis Muñoz Castro, comenta al respecto:

"... para la existencia de una persona moral se requieren 2 requisitos básicos:

a) Que la persona moral surja como un ente distinto e independiente de los individuos que la componen, y

b) Que el Estado reconozca a dicho ente la facultad de ejercer derechos y obligaciones de índole patrimonial, que no sean en modo alguno los derechos y obligaciones privadas de cada uno de los elementos o individuos que la constituyen"²⁵.

Ahora bien, en el caso específico de la persona jurídica que nos ocupa y a propósito de su capacidad o personalidad jurídica, es conveniente retomar el concepto que en tal sentido expresa el Artículo 22 del multicitado ordenamiento civil, en el sentido de que "... la capacidad jurídica se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte".

25.- LUIS MUÑOZ CASTRO.-Comentarios al Código Civil I.Cárdenas, Editor y Distribuidor.México,D.
?Primera Edición.México.1974.
Pág.210

Al respecto consideramos que si el concepto citado, - establece con precisión el momento en que surge la capacidad o personalidad jurídica de una persona física, bien puede aplicarse dicho concepto con toda propiedad, a las personas - morales que la propia doctrina jurídica conceptúa como creaciones del derecho equiparadas al hombre.

Además de estimar fundada mi consideración en el precepto citado en antecedentes, el jurista Miguel Acesta Romero expresa al respecto:

"Los organismos descentralizados son creados por una ley del Congreso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo, y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea que, en nuestra opinión, surge su personalidad jurídica, sin necesidad de ningún otro procedimiento"²⁶.

Abundando en este sentido, existen normas de derecho público que además de definir con precisión la personalidad jurídica de los organismos descentralizados, constituyen los instrumentos jurídicos a través de los cuales el Estado reconoce su existencia jurídica y consecuentemente su personalidad.

26.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.-Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Novena Edición actualizada, 1990. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. Pág. 358

Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ⁽²⁷⁾ en su Título Tercero relativo a la Administración Pública Paraestatal, establece en su Artículo 45:

"Art.45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por otro lado, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ⁽²⁸⁾ misma que abrogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970, establece en su Capítulo II, De los Organismos Descentralizados, Artículo 14, que deberá entenderse por tal:

"Art.14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo sea:

27.-SECRETARIA DE GOBERNACION.-Diario Oficial de la Federación.México,D.F.29 de diciembre de 1976.

28.-SECRETARIA DE GOBERNACION.-Secretaría de Programación y Presupuesto.Diario Oficial de la Federación.México, D.F., 14 de mayo de 1986.

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social, o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

A mayor abundamiento y a diferencia de la Ley para el Control, la presente Ley Federal de las Entidades Paraestatales con un propósito de uniformidad de regulación para tan importantes entidades paraestatales, consigna las bases mínimas que puede contener el ordenamiento relativo a la creación de cada organismo descentralizado, manifestando en tal sentido el Artículo 15, lo siguiente:

"Art.15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I.- La denominación del organismo;
- II.- El domicilio legal;
- III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V.- La manera de integrar el Organismo de Gobierno y de asignar al Director General, así como a los servidores pú-

blicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII.- Sus Organos de Vigilancia, así como sus facultades, y

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Organismo de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de los organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación".

Es decir, conforme al contexto legal antes referido, concluimos que son organismos creados estrictamente por un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público, por lo tanto su creación se decide por vía de autoridad y es después de expedida su ley orgánica que se conjun -

ta el elemento humano, patrimonial, etc., sin embargo, esencialmente es la voluntad del hombre la que crea al sujeto, - sea público o privado.

Podemos concluir por lo tanto, que la personalidad de los organismos descentralizados es plenamente reconocida por la ley o decreto que los crea por el hecho mismo de su constitución, misma que les permite ejercer a plenitud sus derechos y relacionarse con otras entidades ya sean estas físicas o jurídicas, además de las disposiciones de orden público que regulan su constitución y control.

Finalmente para corroborar y apoyar las consideraciones anteriores, cabe citar el propio "DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, y que sustituye a la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.,⁽²⁹⁾ publicado en el Diario Oficial bajo la rúbrica de la Secretaría de Industria y Comercio.

Conforme al Artículo 2^o, de dicha disposición CONA - SUFO "... para todos los efectos legales tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios ..."

De tal suerte, al serle reconocida en forma plena a dicho organismo público su personalidad jurídica y por ende

29.- SECRETARIA DE GOBER-
NACION. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., jueves 1^o de abril de 1965. Tomo CCLXIX. No. 28.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

su capacidad para ejercer sus derechos y obligarse en los -
términos de su decreto creador, queda materializado el reco-
nocimiento hecho por el Estado a través de la Ley Orgánica -
de la Administración Pública Federal, en sus Artículos 1^o, -
segundo párrafo; 3^o fracción I; y 45^o; así como de lo dis -
puesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, re -
glamentaria del Artículo 90 de la Constitución Federal, en -
sus preceptos 1^o, 2^o, 14 y 15 de dicha ley secundaria.

En resumen, al serle reconocida su personalidad jurí-
dica y consecuentemente capacidad para ejercitar sus dere -
chos, tal y como se contiene en el Artículo 3^o fracción I, -
de su decreto creador en el que se concede a CCNASUPO como -
atribución primerísima la de "... actuar con representación
propia en los términos de las Leyes, Decretos y Reglamentos
respectivos, ante los organismos oficiales o semioficiales
...", podemos concluir por extensión como diría el jurista -
Miguel Acosta Romero, que la personalidad jurídica de un or -
ganismo descentralizado surge al entrar en vigor su decreto
creador, de igual manera conforme al Artículo 2^o, transito -
rio del decreto creador de CCNASUPO, éste surgió a la vida -
jurídica con personalidad jurídica y patrimonio propio, al -
día siguiente de la publicación de dicha disposición.

b) Capacidad para contratar.

No obstante que los razonamientos y fundamentos expuestos en el apartado anterior explican por sí mismos la capacidad para contratar de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, en tanto que constituye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, bien podemos auxiliarnos de algún concepto relativo a la capacidad.

Vimos en el apartado anterior que conforme al Artículo 22^o, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común; la capacidad jurídica de una persona física se adquiere por el nacimiento, en tanto que para el jurista Miguel Acosta Romero la personalidad jurídica de un organismo descentralizado como persona jurídica colectiva, surge a la vida jurídica en el momento en que entra en vigor su decreto creador.

En este orden de ideas podemos concluir, que tanto en las personas físicas como en las jurídicas colectivas, la capacidad jurídica y consecuentemente la personalidad, es adquirida y surge a la vida jurídica con el nacimiento, con la salvedad respecto de las primeras, de que el ejercicio de dicha capacidad se encuentra sujeta a ciertos factores

por ejemplo la minoría de edad, privación de la inteligencia por locura, etc., circunstancias propias e inherentes del ser humano, en tanto que para las segundas el ejercicio de su capacidad jurídica estará sujeta únicamente a los términos de su ley orgánica o decreto creador.

Juan D. Ramírez Gronda establece al referirse a la capacidad:

"Es la aptitud para gozar de un derecho, o para ejercerlo"³⁰.

En el presente caso bien podemos decir, que es por virtud del decreto creador de Conasupo que le atribuye y reconoce personalidad jurídica propia, desde el momento en que entra en vigor la mencionada disposición, es que a partir de dicho momento entra en pleno goce y ejercicio de sus facultades y derechos a través de sus órganos establecidos para tal efecto, capacidad que como se mencionó con anterioridad, deberá sujetarse a los términos de su decreto creador, sin que ello obste para que ejerza su capacidad e plenitud respecto de las facultades conferidas.

Como persona jurídica colectiva, Conasupo diferencia su capacidad de la denominada persona física en dos aspectos básicos; primero, en Conasupo, como persona jurídica colectiva no puede haber en ella incapacidad de ejercicio, toda vez que ésta depende exclusivamente de circunstancias propias e

30.-JUAN D. RAMÍREZ GRONDA.- Diccionario Jurídico. Ed. Heliasta S.R.L. Décima Edición actualizada. Buenos Aires, Argentina., 1988. t.º 6º. 68

inherentes al ser humano; segunda, la capacidad de goce de -
CONASUPO como persona jurídica colectiva, únicamente está li-
mitada en razón de su objeto, naturaleza y fines, contenidos
de manera general en su disposición creadora.

Es decir, no puede adquirir bienes o derechos o bien
reportar obligaciones que no tengan relación con su objeto y
fines propios.

Ahora bien, una de las características de los organis-
mos descentralizados como entes colectivos, es que expresan -
su voluntad social a través de sus órganos de administración
y representación, esto es, por conducto de su Consejo de Admi-
nistración constituido como la autoridad máxima de la Compa-
ñía, en tanto que la representación legal de la misma recae
en su Director General.

Así pues con objeto de establecer en forma clara y pre-
cisa la capacidad para contratar de CONASUPO, como uno de los
atributos de su personalidad, podemos citar al efecto lo esta-
blecido en la fracción I del Artículo 10 de su decreto crea-
dor que señala:

"Art. 10.- Son facultades, obligaciones y responsabilida-
des del Director General:

I.- Dirigir la marcha ordinaria de la Compañía, repre-
sentándola legalmente en su relación interna y externa
con todas las facultades que conforme a la legislación
corresponden a un mandatario general para -

pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, sin más limitaciones que las que resulten del régimen especial a que están sujetos los organismos descentralizados del Gobierno Federal y los acuerdos y resoluciones que el Consejo de Administración tome sobre la dirección general de las actividades y negocios institucionales".

Lo anterior significa que el Director General, como servidor público encargado de ejercer la legal representación de la Compañía con todas las facultades inherentes a un mandatario general para pleitos y cobranzas, dentro del universo de actos jurídicos que puede celebrar a cuenta de dicho organismo, y dada la naturaleza de las funciones sociales que tiene encomendadas, como lo es el de regular el precio de los productos en el mercado mediante una adecuada y suficiente abasto y distribución de productos de consumo básico, es evidente que entre otros actos, debe realizar contratos de compra y venta de dichos productos no sólo con personas físicas como agricultores nacionales y pequeños comerciantes sino también con personas morales inclusive extranjeras.

Ahora bien, concretamente las citadas facultades para contratar se materializan a través de dos de las más importantes gerencias dependientes de la dirección general conforme a su organigrama, y a través de las cuales CONASUPO ejerce parcialmente el universo de actos jurídicos com

prendidos dentro de su capacidad para contratar, así a la Gerencia de Compras corresponde llevar a la práctica los programas de compra, vigilar que los contratos de garantía se cumplan plenamente y de que conforme a ellos se lleven a cabo las compras nacionales como de importación.

Por lo que respecta a la Gerencia de Ventas corresponde por una parte vigilar que las necesidades internas de consumo sean satisfechas, y por la otra, en su caso exportar los excedentes.

Así pues, la capacidad para contratar de CONASUPO es a todas luces evidente y propia de su personalidad jurídica, ejemplo de ello lo constituyen los contratos de compra y venta de cosechas que celebra con agricultores nacionales, cuando celebra contratos de venta con pequeños comerciantes • bien cuando compra al exterior para cubrir el déficit de la producción nacional.

"La regulación del mercado a favor del agricultor la logra CONASUPO a través de la demanda de las cosechas (por medio de sus programas de compra), la regulación del mercado de productos finales la logra la Compañía a través de una oferta de materias primas que permiten a los comerciantes mayoristas de frijol y de arroz, a los industriales harineros de trigo y de maíz, a los molinos de nixtamal, a los productores pecuarios, a los industriales de alimentos balanceados y a los aceiteros, sostener los niveles de pre-

cios previstos por SECOFI para el consumidor final".³⁰

Aunque lo antes citado constituye tan solo un propósito institucional sujeto a diversas variantes económicas, lo cierto es que establece en gran medida la importancia de la función social de Conasupo al realizar a través de contratos de compra y venta su capacidad de ejercicio, ya que sin la realización de dichos actos jurídicos sería prácticamente imposible su función de abastecimiento, regulación y distribución.

Los siguientes cuadros expresan materialmente la capacidad para contratar de la Compañía.

CUADRO B³¹
COMPRAS NACIONALES
1965-1969
-miles de toneladas-

PRODUCTO	1965	1966	1967	1968	1969
Maíz	1861	1812	1911	1777	1463
Trigo	1459	859	1101	626	1195
Sorgo	0	210	377	275	116
Frijol	94	131	100	54	61
Cártamo	0	113	84	0	11
TOTALES	3414	3125	3573	2932	2846

30.-COMPAÑIA NACIONAL DE SUE-EL Mercado de las Subsistencias POPULARES. Populares. Cincuenta Años de Regulación. Tomo II. Primera edición: junio de 1988. Ed. Coordinación de Comunicación Social de Conasupo. México, D.F. Pág. 191

31.- Ob.cit. Pág. 54

CUADRO C³²

VENTAS NACIONALES
1965-1969
-miles de toneladas-

PRODUCTO	1965	1966	1967	1968	1969
Maíz	707	673	822	897	1066
Arroz	15	13	0	0	0
Frijol	24	75	56	37	74
Ajonjolí	0	0	0	5	0
Soya	0	0	0	0	7
TOTALES	746	761	878	939	1147

CUADRO D³³

EXPORTACIONES
1965-1968
-miles de toneladas-

PRODUCTO	1965	1966	1967	1968
Maíz	1409	879	1192	907
Trigo	691	51	219	0
Frijol	17	101	66	61
Sorgo	0	32	405	164
Cártamo	0	50	20	0
Ajonjolí	0	0	15	0
TOTALES	2117	1113	1917	1152

32.- Ob.cit.Fág.54

33.- Ob.cit.Fág.56

En conclusión, la capacidad para contratar de Conasupo constituye uno de sus atributos propios de su personalidad, misma que se traduce precisamente en la capacidad de poder ejercer sus derechos y facultades conferidas, de tal manera que carecería de personalidad y consecuentemente de capacidad jurídica de goce si no pudiera ser titular de derechos y obligaciones.

Ahora bien, en su carácter de persona jurídica colectiva Conasupo habrá de sujetar su capacidad jurídica a dos aspectos: el primero se refiere a que su voluntad habrá de ser dictada conforme a los criterios establecidos por el Consejo de Administración como su autoridad máxima, es decir la ejecución de actos jurídicos tendientes al cumplimiento de su objeto mediante programas sociales o de interés público encargados a la Compañía, deberán estar aprobados por el órgano citado como su autoridad de mayor jerarquía.

En segundo término, su capacidad de goce traducida en el ejercicio de derechos y obligaciones inherentes al cumplimiento de su objeto social, necesariamente deberán de circunscribirse a los términos establecidos en su decreto creador, esto es, sencillamente Conasupo no puede contraer derechos y obligaciones que no estén contemplados en dicha disposición.

Así pues, la capacidad jurídica de Conasupo es evidente a partir de los ordenamientos legales que regulan su

creación, y consecuentemente reconocen su existencia y funcionamiento, por lo que desde el momento en que entra en vigor su decreto creador, a partir de dicho momento nace a la vida jurídica como persona jurídica colectiva con patrimonio y personalidad propios, y por ende como persona capaz de ser titular de derechos y obligaciones, de donde se infiere su capacidad para contratar obligaciones y derechos.

c) Capacidad para demandar y ser demandada.

Ya analizamos en apartados anteriores que, tener personalidad en derecho es ser sujeto de derechos y obligaciones, misma que en tratándose de personas jurídicas colectivas como el organismo público que nos ocupa, se materializa a partir del momento en que entra en vigor la disposición legal que lo crea.

Ahora bien, la capacidad para demandar y ser demandada de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, está determinada por su decreto creador que le confiere patrimonio y personalidad jurídica propios, entendida ésta como ente jurídico sujeto de derechos y obligaciones; como consecuencia de lo anterior resulta claro además que la personalidad de dicho organismo se traduce en la vida jurídica en el ejercicio de sus derechos, y en su caso que se le exija judicialmente el cumplimiento de sus obligaciones como sujeto de éstas en el aspecto pasivo de los derechos de la personalidad en caso de incumplimiento.

Específicamente la voluntad social y jurídica de Conasupo es ejecutada legalmente por conducto de su Director General, conforme a los términos de la fracción I del Artículo 10 de su decreto constitutivo.

En efecto, la capacidad para demandar y ser demandada de la Compañía está expresamente contenida en la citada fracción conforme a la cual, se encomienda la representa -

ción legal de dicho organismo a su Director General, en tanto que para ventilar las controversias suscitadas con motivo del ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones se sujeta su accionar a la jurisdicción de los tribunales federales tanto judiciales como laborales y administrativos, conforme a lo dispuesto por el Artículo 11 de su decreto constitutivo.

Así, con el objeto de cumplimentar en forma debida - dicho mandato, se conceden al Director General todas las facultades que conforme a la legislación corresponden a un mandatario general para pleitos y cobranzas, para actos de dominio y actos de administración sin más limitaciones que las establecidas por la legislación aplicable a dicho organismo público.

Los poderes así conferidos evidentemente que comprenden todo un mundo de actos jurídicos, no sólo en cuanto al ejercicio de sus derechos y facultades por la vía judicial en caso de incumplimiento de obligaciones contraídas con la Compañía, sino que a su vez le puedan ser exigidas en los mismos términos.

Específicamente la representación material de la Compañía se lleva a efecto conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que señala en su Artículo 22 en forma expresa como una de las facultades del Director General respecto a su representación legal lo siguiente:

. . . .
"Frac.VII.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre - ellas las que requieran autorización o cláusula especial.

Para el otorgamiento y validez de estos poderes bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes - generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados, y ..."

. . . .
Es decir, para enfrentar el mundo de actos jurídicos que debe desahogar el Director General a cuenta de la Compañía, es evidente que está imposibilitado materialmente para realizarlos por sí mismo, motivo por el cual conforme a la fracción antes citada está facultado jurídicamente para delegar poderes de representación, mismos que para su otorgamiento y validez basta la simple comunicación oficial expedida al mandatario por el Director General, para que se tenga por otorgado y perfeccionado dicho mandato.

Redondeando el comentario respecto a la delegación de poderes de representación, cabe señalar que adolece de - toda lógica jurídica y práctica el requisito a que se somete el otorgamiento de poderes generales en cuanto a su eficacia.

En efecto, quizá la única explicación que pudiera tener dicho requisito, se refiera únicamente para efectos de control estadístico y administrativo, ya que por lo demás para el perfeccionamiento del mandato única y exclusivamente se requiere de la aceptación del mandatario, conforme a la prescripción expresa del Artículo 2547 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común.

Aún más, el Artículo 2553 del ordenamiento legal citado, establece la clasificación correspondiente en mandato general que se refiere a los tres primeros supuestos contemplados por el siguiente Artículo 2554, y fuera de los casos citados, tendrán la connotación de mandato especial.

Ahora bien, el citado Artículo 2554, señala que en los tres casos de mandato general, esto es, para pleitos y cobranzas, para actos de administración y, para actos de dominio, bastará expresar que se otorgan con tal carácter, supuestos que se actualizan en el presente caso según se comprueba de la lectura de la fracción I del Artículo 10 del decreto constitutivo de Conasupo, en la cual se otorgan los tres supuestos o casos de mandato general al Director General de dicho organismo público, de donde se concluye la incongruencia jurídica de someter la eficacia de dichos poderes generales, al requisito de inscripción en el Registro de Organismos Descentralizados.

En conclusión, el propio orden jurídico desde el momento que contempló la creación y funcionamiento de un organismo público de tal naturaleza, desde ese momento al reconocerle personalidad propia, lo constituyó en sujeto de derechos pero también de obligaciones, tan es así que en el propio decreto constitutivo de Conasupo se establecen los términos en que habrá de ejercer sus derechos y facultades, así como los tribunales a que se encuentra sujeto su accionar en caso de controversias.

En este orden de ideas, la posibilidad jurídica de Conasupo para demandar y de ser demandada en su caso, es una cualidad propia de su capacidad como persona jurídica colectiva.

d) Patrimonio propio.

En principio podemos decir, que desde su creación la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en su calidad de persona jurídica colectiva, contó para el cumplimiento - de sus fines y para todos los efectos legales además de personalidad jurídica, patrimonio propio; así lo expresa el - Artículo 2^o., de su decreto creador³⁴.

Es decir, el patrimonio como una de las características propias de las personas jurídicas colectivas cualquiera que sea su objeto y finalidades, están posibilitadas jurídicamente para adquirir bienes, derechos y obligaciones relativas a sus fines, aún cuando entidades como los sindicatos y asociaciones políticas o de recreo pudieran prescindir - en principio del elemento patrimonial, ello no constituye - obstáculo a su capacidad como personas para que en cualquier momento lo puedan adquirir.

Al respecto señala Miguel Acosta Romero³⁵

"El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto"

34.- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Diario Oficial de la Federación México., jueves 1^o., de abril - de 1965. Tomo CCLXIX. No. 28

35.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Sexta Edición actualizada, 1990. Ed Porrúa, S.A. México, D.F. Pág. 360.

Ahora bien en el caso específico de Conasuro, como se señaló con anterioridad desde su creación fue dotado de patrimonio propio precisamente con la finalidad de alcanzar el cumplimiento de las tareas sociales que le fueron encargadas.

En este sentido, ya la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala en su Artículo 15^C., como un requisito de la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en cuanto a la creación de un organismo descentralizado, que entre otros elementos debe contemplar "las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento"

Por lo tanto sería casi imposible crear y encomendar determinadas tareas sociales a un organismo descentralizado careciendo éste, de recursos patrimoniales para el cumplimiento de sus fines.

En este orden de ideas, el derecho de Conasuro a poseer un patrimonio propio, se sustenta no sólo en su calidad de ser persona jurídica colectiva, aspecto que le posibilita jurídicamente el acceso a bienes, derechos y obligaciones inherentes al cumplimiento de sus fines, sino además en la exigencia misma de los ordenamientos jurídicos que regulan su creación y funcionamiento.

En cuanto al régimen jurídico de los bienes que componen el patrimonio de los organismos descentralizados, éste puede ser diverso, ejemplo de ello son los bienes del do

minio público como los inmuebles con que se auxilian para desempeñar o prestar el servicio público que se les haya encomendado, y en cuyo caso por disposición de ley se considerarán del dominio público en términos de lo dispuesto por el Artículo 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales.³⁶

Otro supuesto dentro del régimen jurídico de los bienes patrimoniales de los organismos descentralizados, se refiere al caso de los bienes comprendidos dentro del dominio directo del organismo público de que se trate, ejemplo de ello son los recursos naturales inmersos en el subsuelo y plataforma continental, caso de Pémex.

Adicionalmente deben ser considerados el conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho privado, caso en el que pueden disponer de ellos libremente.

Finalmente el aspecto más importante que puede sustentar el patrimonio de un organismo descentralizado, es el que se refiere al apartado de los subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine el gobierno federal y cuyo análisis con mayor detalle, en el caso específico de Conasuro se hará en el apartado siguiente.

36.-SECRETARIA DE GOBERNACION.- Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 31 de enero de 1982.

De esta manera las facultades comentadas en el presente capítulo, constituyen no solo los aspectos mas cualitativos inherentes a la personalidad de Conasupo, sino que además su ejercicio mismo, está en función del carácter de persona colectiva de Conasupo.

Es decir, el reconocimiento de dicho organismo por el orden legal como ente jurídico colectivo con patrimonio y personalidad propios, conlleva necesariamente la capacidad - como persona, de ser titular de derechos y obligaciones relativas al cumplimiento de su objeto.

Precisamente a partir de su personalidad como centro de imputación de derechos y obligaciones, es que se explican y giran entorno suyo otras manifestaciones.

Así por ejemplo, su capacidad para contratar derechos y obligaciones, y de exigirlos judicialmente en caso de incumplimiento, gira y tiene su soporte en el centro gravitacional de la personalidad. De la misma manera la personalidad de Conasupo, le da orden y coherencia a aspectos como el nombre o denominación, a un domicilio, a la estructuración y facultades de un Organismo de Gobierno, le hace posible jurídicamente el acceso como persona que es, a poseer un patrimonio, y a traducir en una palabra, su voluntad social en todos y cada uno de aquellos actos jurídicos tendientes al cumplimiento de sus fines y objeto social.

C A P I T U L O I V .

FORMACION DEL PATRIMONIO.

a) Constitución del patrimonio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Una de las atribuciones de la persona moral es la referida al patrimonio como sujeto capaz de ejercer sus derechos patrimoniales, en este sentido y con el fin de llevar a cabo de la manera mas eficaz posible los fines que le fueron encomendados, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares fue dotada de patrimonio propio, mismo que se constituye en la forma y términos precisados en su decreto creador publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1^o de abril de 1965.

Al respecto cabe señalar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales⁽³⁷⁾, misma que abrogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, establece en su Artículo 15, lineamientos definitivos de los organismos descentralizados y que con carácter de imperativo deberá reunir la propia ley o decreto creador.

Dicho numeral, al referirse a la constitución del patrimonio de los organismos descentralizados, señala en su

37.- SECRETARIA DE GOBERNACION., Diario Oficial de la Federación., mayo 14 de 1966.

fracción IV, en sentido amplio como elementos considerativos "Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento".

Así pues, remitiéndonos al Artículo 2^o del decreto - que instituye a CONASUPO como organismo descentralizado, vemos que su patrimonio se integra en primer término con los bienes que le aporte el Gobierno Federal.

El segundo rubro considerado por dicho precepto como elemento constitutivo del patrimonio, es el que se refiere a las aportaciones con carácter de subsidios para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública que le proporcione el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto Anual de Egresos de la Federación.

Este rubro es de suma importancia dada la naturaleza de la función social de regulación y abasto de productos básicos que CONASUPO desempeña, así por ejemplo debe absorber la oferta de granos de consumo básico con el fin de sostener los precios de garantía, y por otro lado procurar que los mismos sean remuneradores y alienten la producción de granos aunado al fortalecimiento de la economía del campesinado, costos de almacenamiento, venta de productos a precios accesibles a las clases populares de escasos recursos económicos; todo lo cual hace que el rubro de subsidios adquiera una importancia vital en el cumplimiento de su objeto.

Sin embargo, dicho rubro se ha sujetado a lineamientos y criterios más selectivos y depurados a fin de que por un la

do sea más saludable la economía de la Compañía, y por otro, se beneficien directamente a las clases económicamente débiles.

Finalmente tenemos los productos, aprovechamientos, -aportaciones o donativos que por cualquier otro título ingresen a su patrimonio, aspecto que sin embargo no es significativo ni frecuente en su conformación.

a.1.- Bienes aportados por el Gobierno Federal.

Básicamente la infraestructura de Conasuro fue constituida por ésta vía tal como se sostiene en su propio decreto creador, Artículo 2^o, Punto 1, que al respecto señala:

1.- Los bienes que le aporte el Gobierno Federal, especialmente aquellos que en la actualidad forman parte de los activos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., y que provengan de su liquidación.

Al efecto, el antecedente directo inmediato de Conasuro, aún como sociedad anónima, lo encontramos en la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A (CEINSA) misma que a la postre terminaría siendo absorbida tanto en funciones como en recursos patrimoniales por aquella, hasta asumir su estructura actual de organismo descentralizado, de ahí la importancia de reseñar su antecedente inmediato.

Como se anotó en el apartado b) del capítulo primero,

durante 12 años CEIMSA fue el mecanismo regulador del mercado de subsistencias mas importante, pasando por la asunción de funciones de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., - (NADYRSA) el 6 de septiembre de 1949, teniendo como política el abasto de productos básicos a precios justos y a sostener los ingresos del productor, lo cual implicaba subsidios tanto para productores como para consumidores.

Asi pues, dada la función social de regulación que le fue encomendada a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., (CEIMSA) debía desplegar una considerable capacidad almacenadora para dar cabida a la recepción de productos, y las más de las veces recurrir a importaciones de productos para cubrir la producción nacional deficitaria; de manera que una parte considerable de su patrimonio estaba constituido - por su incipiente estructura almacenadora, tal como se expresa a continuación:

"A la fecha, CEIMSA dispone de 1,530 almacenes, con capacidad para 2,800,000 toneladas, de las que sólo 25 con capacidad de 185,000 toneladas son propiedad de la institución; 1,360 con capacidad de 1,490,000 toneladas, están rentadas a particulares; 47 con capacidad de 720,000 toneladas están rentadas a Almacenes Nacionales de Depósito y el resto son propiedad de los Gobiernos Federal y de los Estados".³⁸

38.- CNC-CONASUPO.- 50 Años de Lucha por la Alimentación. Edición de la Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. de C.V. DICCONSA. Coordinación General de Concertación Social Pág.-191.

Es decir, en realidad era relativa la capacidad de almacenamiento de OSINSA, y desafortunadamente la mayoría de sus bodegas eran locales en malas condiciones, dispersos en puntos que no tenían fácil acceso a las vías de ferrocarril, carentes de equipo adecuado de secado y de limpieza de granos aspecto que incidía considerablemente en la pérdida de cosechas.

En 1959, el Gerente General de OSINSA redactó un documento de diagnóstico y reestructuración de la Compañía, dando comienzo a una serie de ajustes que culminarían con la transformación de OSINSA en CONASUPO.

Dicha reestructuración obedecía entre otras razones, a que desde entonces ya se sufría de una burocracia excesiva, a la necesidad de fijar criterios claros y concretos en cuanto a la aplicación de subsidios que beneficiaran directamente a los sectores necesitados, asimismo con el fin de descentralizar algunas funciones.

En este orden de ideas por Acuerdo Presidencial del 12 de marzo de 1961, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo del año citado, OSINSA es absorbida por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con carácter aún de sociedad anónima, quedando vigentes los objetivos esenciales de aquella, y convirtiéndose ésta, básicamente "... en una institución de servicio público que planifique, controle y ejecute en un nivel técnico más alto, los precios de garan-

tía en la compra de maíz, frijol y trigo; mantenga los precios reguladores en ventas al menudeo de artículos de primera necesidad;..."³⁹

Conforme a los objetivos antes citados, poco a poco se fueron definiendo con mayor precisión los perfiles institucionales actuales de Conasupo como organismo descentralizado, de tal suerte que al iniciar operaciones CONASUPOSA contaba con un capital de mil millones de pesos íntegramente pagado y liberado con cargo a los activos de CEIWSA, teniendo la obligación de responder de sus resultados anuales ajustándose a su capital, y cuya distinción básica reside en que se destinó especialmente a mantener los precios de garantía de productos estimados como de consumo necesario.

Lo anterior quedó concretizado mediante escritura pública número 6747 del 26 de abril de 1961, autorizada por el Notario Público N.º 129 del Distrito Federal, formalizándose así la constitución de la Sociedad Anónima, Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Dentro de las acciones ordenadas para la liquidación de CEIWSA, vale citar las siguientes, toda vez que las mismas estaban encaminadas a incrementar el patrimonio de Conasupo, en su carácter aún de sociedad anónima:

- 39.- COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES. El Mercado de las Subsistencias Populares. Cincuenta Años de Regulación. Tomo I. - Primera edición: junio de 1988. Coordinación de Comunicación Social. Pág. 187

"4^o.- Se faculta al liquidador para concluir operaciones, depurar cuentas deudoras y aportar el activo líquido a CONASUPO.

5^o.- Se autoriza al liquidador para que sean -
traspasadas en propiedad a CONASUPO, las acciones que suscriban sus empresas filiales".⁴⁰

Es decir, los aspectos que incrementaron entre otros, el patrimonio de la Compañía, fue en primer término el activo líquido proveniente de la liquidación de su antecesora, y en segundo lugar, la creación de sus empresas filiales como a - continuación se señala:

"Al poco tiempo de constituida, procedió al establecimiento de sus filiales: la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A., el 2 de marzo de 1961; la - Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, - S.A., el 5 de abril de 1961; la Compañía de Productos Agropecuarios CONASUPO, S.A., el 28 de abril de 1961; y la Compañía de Comisiones y Servicios, S.A. de C.V., el 1^o de septiembre de 1961. Adquirió asimismo la totalidad de las acciones de Maíz Industrializado CONASUPO"⁴¹.

El funcionamiento de las filiales mencionadas estuvo - vigente hasta 1965, es decir, hasta cuatro años más tarde de que la Compañía se constituyera organismo descentralizado en 1965, ya que durante el sexenio 1970-1976 fueron revisados -

40.- Ob.cit.- Pág.196

41.- CNC-CONASUPO.- 50 Años de Lucha por la Alimentación. Edición de la Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. de C.V. DICCONSA. - Dirección General de Concertación Social. Impreso en Talleres Editorial Uno, S.A. de C.V. Octubre, 6, 1978. Pág.164

sus objetivos y algunas de ellas fueron sustituidas, así por ejemplo la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo se convirtió en Bodegas Rurales Conasupo, S.A. (BORUCCNSA); la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares Conasupo, S.A. se convirtió en Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V.; la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A., se convirtió en Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (LICONSA); la Compañía Panificadora Conasupo, S.A., se convirtió en Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., (TRICONSA) mismo que en sesión de abril de 1986, se procedió a la revisión de su programa, concluyéndose finalmente su liquidación.

Como vemos resultan importantes este tipo de hechos, toda vez que a través de ellos se fue dando conformación al patrimonio de CONASUPOSA, misma que cuatro años más tarde se constituyó en organismo descentralizado.

Así el primero de abril de 1965, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que crea el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sustituye en sus funciones a la Sociedad Mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

Conforme al Artículo 2^o del Decreto de antecedentes, Punto 1, y refiriéndose a su patrimonio se señala como primer rubro, a los bienes aportados por el Gobierno Federal, en especial aquellos que en la actualidad forman parte de los activos de CONASUPOSA, provenientes de su liquidación.

De lo anterior, la importancia de haber destacado a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., como el antecedente inmediato que fue de CONASUPO, S.A., ya que al haber sido liquidada aquella, tanto las funciones como los recursos patrimoniales con que contaba, pasaron a formar parte del patrimonio de ésta última, misma que después de su reestructuración administrativa, culminaría conformándose en organismo = descentralizado.

a.2.- Aportaciones con carácter de subsidios.

Conforme al Punto 2 del Artículo 2^o del Decreto constitutivo de CONASUPO, su patrimonio se conforma en segundo - término con las aportaciones denominadas subsidios, para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública - proporcionada por el Gobierno con cargo al Presupuesto Anual de Egresos de la Federación.

Ahora bien con el propósito de establecer un concepto claro del vocablo subsidio, citamos a continuación la siguiente definición que dice: "es un apoyo de carácter económico - que el Estado concede a las actividades productivas de los - particulares con fines de fomento durante periodos determinados y que se considera como la especie del género denominado subvención"⁴².

42.- JORGE CARPIZO-JORGE ADAME.-Diccionario Jurídico Mexicano
GODDARD. Instituto de Investigaciones
Jurídicas. Primera edición -
1984, D.R.UNAM. Impreso en Pro
fesional Tipográfica, S. de RL
Pág.-208.

Es decir, constituye un acto administrativo a través del cual el Estado canaliza recursos tendientes a fomentar actividades productivas, durante periodos determinados.

Sin embargo es importante señalar que tanto en la doctrina del derecho administrativo mexicano, como en la propia legislación, no existen lineamientos definitorios del subsidio.

El jurista Gabino Fraga al ejemplificar las atribuciones del Estado en materia de fomento de las actividades de los particulares, alude a la subvención como el acto que determina situaciones jurídicas individuales, pero no profundiza en elementos o características inherentes a este tipo de aportación.

En lo que a legislación respecta, ésta aplica los términos subvención y subsidio indistintamente, pero siempre referidos a beneficio o apoyo de carácter económico previstos por el Estado para promover el desarrollo de actividades económicas de interés general.

Existe un solo antecedente en la legislación administrativa vigente en que se utiliza el término subvención, se trata de la Ley de Vías Generales de Comunicación, cuyo capítulo III establece disposiciones sobre contratos y subvenciones; conforme a ellas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuando el interés público lo exija y en ausencia de empresas mexicanas, esté facultada para celebrar contratos de navegación extranjera para el establecimiento de servicios públicos de transporte de pasajeros y carga entre puertos mexicanos y extranjeros.

En el caso de estos contratos las subvenciones se conceden a favor de dichas empresas a cambio de servicios que presten al gobierno federal y al público.

Las empresas beneficiarias se ven retribuidas mediante franquicias especiales aplicables en la prestación de servicios portuarios.

Por otro lado, el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1930, publicó la Ley de Subvenciones a la Marina Mercante, que en su Artículo 4^o se refiere a los contratos de subvenciones que se celebren con armadores de buques mercantes nacionales, establece al efecto las respectivas subvenciones siempre que exista saldo en la partida del Presupuesto de Egresos, que se destine a ese objeto.

Conforme a las distinciones legales anteriores, la distinción que realmente proporciona la legislación administrativa mexicana, entre subsidio y subvención, radica esencialmente en que a cambio de una subvención se exige una contraprestación del beneficiario de la franquicia o apoyo económico anexo a la circunstancia de que como se señaló, la subvención sólo es posible cuando las arcas fiscales obtienen saldos favorables: mientras que en el subsidio por el contrario, las erogaciones y sacrificios fiscales no suponen contraprestación alguna, además de la circunstancia de que, independientemente de que existan saldos favorables en el presupuesto público, se pueda o deben aplicar a actividades prioritarias que así lo exijan.

Una distinción adicional la proporciona la consideración expresada en la obra de consulta de antecedentes, al señalar:

"Así también la distinción en el sentido de que la subvención se dirige a personas y empresas individualmente consideradas, y no a las actividades, cuyo caso se refiere a los subsidios"⁴³.

En lo personal considero que a partir de las distinciones citadas entre uno y otro concepto, el último citado es totalmente vigente en nuestra administración pública, en cuanto que los subsidios son recursos económicos aplicados por el Estado, dirigidos a una actividad económica determinada partiendo de una política de aplicación general, no particular, aunado al hecho de que independientemente que en el presupuesto público exista saldo favorable, la naturaleza misma de la actividad económica, hace prioritaria la aplicación de este tipo de erogaciones, y sin que ello implique contraprestación alguna, o recuperación posterior.

Así pues, en sentido estricto subsidio es "el acto administrativo que confiere y reconoce a los agentes privados de la economía en favor de una actividad productiva determinada, un beneficio de orden económico que es exigible frente al Estado, conforme a las disposiciones legales o reglamentarias que ordenan su otorgamiento"⁴⁴.

43.- Ob.cit.-Pág.208

44.- Ob.cit.-Pág.210

En este sentido y a propósito de subsidios, el abasto adecuado de artículos de consumo básico y la correspondiente regulación de sus precios, actividad reconocida como prioritaria en el Artículo 28 de la Constitución General de la República de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe la práctica monopólica, persiguiéndose por lo tanto con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de productos de consumo indispensable que tenga por objeto obtener el alza de sus precios.

Ahora bien, el abasto y regulación de precios de artículos básicos por parte de Conasupo y de sus organismos antecesores, en todo alguno puede considerarse como actividad monopólica ya que precisamente con el fin de proveer el suministro de dichos productos, el propio Artículo 28 Constitucional expresamente ordena al efecto que: "El estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo..."⁴⁵

La procuración de organismos y empresas para la consecución de los objetivos contemplados en el precepto de antecedentes constituye por lo tanto, otro de los sustentos constitucionales de los organismos y empresas públicas.

En armonía con dicho precepto constitucional, el 31 de agosto de 1934 se publica en el Diario Oficial de la Fe-

45.- SECRETARIA DE GOBERNACION.-Reforma al Artículo 28 Constitucional., publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

deración la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Ma-
teria de Monopolios, cuya "primera Ley Reglamentaria expedida
el 3 de mayo de 1926, señaló por primera vez como artículos -
de consumo necesario maíz, papa, lenteja, haba, arvejón, sal,
harina, manteca, carbón vegetal, azúcar, piloncillo o panela,
arroz, café, garbanzo, algodón en greña y pluma, jabón, cal -
zado, carne, rescado, leche, nixtamal, pan y materiales de -
construcción"⁴⁶.

Por lo tanto para apoyar y garantizar en el mayor gra-
do posible, el suministro de dichos productos a la población,
es que el multicitado precepto en su párrafo final contempla
el suministro de recursos por concepto de subsidios, precisa-
mente bajo los aspectos considerativos inherentes a los mis -
mos, esto es, que su aplicación sea general, de carácter tem-
poral y, que no afecten sustancialmente las finanzas de la Na-
ción.

Cabe señalar en este sentido, que no siempre son éstos
tres principios los que rigen la aplicación de los subsidios,
ya que si bien su aplicación es general, no siempre se cir -
cunscriben a una temporalidad determinada, sino que mas bien
en función de las exigencias sociales es que se prolonga su a-
plicación, e inclusive, ésta no siempre esté determinada por
unas finanzas públicas sanas.

46.-DISTRIBUIDORA E IMPULSORA
COMERCIAL CONASUPO, S.A.

Revista mensual del Sistema de
Distribuidoras Conasupo: conce-
tación diconsa. Año 1, Número 1
junio de 1987. Artículo: Nues-
tra Historia. Pág. IV.

Ahora bien, en México la legislación regula el otorgamiento de subsidios por dos vías, la del ingreso de orden impositivo, y la del gasto público o de carácter presupuestal - caso en el que se ubican las aportaciones concedidas a Conasupo tal como señala el Punto número 2 del Artículo 2^o, del decreto creador de dicho organismo al señalar, las aportaciones con carácter de subsidios proporcionados por el Gobierno con cargo al Presupuesto Anual de Egresos de la Federación en los términos y condiciones que establece la Ley de Ingresos relativa.

A propósito de la falta de elementos definitivos del subsidio en nuestra legislación mexicana, las Leyes de Ingresos de la Federación vigentes en los ejercicios fiscales de 1979 y 1983, aplican el concepto de subsidio como sinónimo de estímulo fiscal, artículos 16 y 12 respectivamente, aunque establecen bases generales de otorgamiento de los mismos.

Concretamente en el caso de Conasupo, el otorgamiento de subsidios ha sufrido una transformación gradual y selectiva a fin de reducir en lo posible el enorme gasto público que representa este rubro, habida cuenta que no siempre se aplicaban en regiones que lo hacían estrictamente necesario.

De tal suerte que la aplicación en forma generalizada de este tipo de recursos por parte de la Compañía, - la llevó a una situación económicamente difícil y que además ponía en entredicho el cumplimiento de sus objetivos sociales situación que terminó siendo reconocida en la Adición al Informe del C. Director General de Conasupo, al H. Consejo de Ad-

ministración en la Sesión N^o 163 del 6 de septiembre de 1989.

Así en dicho documento se propone la aplicación de - subsidios a partir de dos premisas, primero reducir la brecha entre los precios de adquisición y los precios de venta Conasupo, y segundo, que se eliminen los subsidios generalizados, identificando para ello la población que directamente lo requiere.

Atento a lo anterior, y en tratándose de productos agropecuarios, se propone que los precios de garantía se circunscriban al maíz y al frijol y segundo, que en el resto de productos rijan precios de concertación a los que se llegue - en los mismos términos.

Asimismo el Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994, publicado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, reconoce la aplicación deficiente de los subsidios, expresando al efecto:

"La inadecuada cobertura de los programas de subsidios ha significado una carga onerosa para el Gobierno Federal, y el costo no siempre se ha reflejado en un mayor bienestar de los consumidores de bajos ingresos.

En la misma medida en que los subsidios son generalizados, se desperdician recursos, en detrimento del bienestar social".⁴⁷

47.- SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994, impreso en IMPRESOCO el 15 de enero de 1990. Pág. 13-14

Es decir, como comentamos con anterioridad, la aplicación indebida de subsidios no solo representa una carga onerosa y excesiva para el Gobierno Federal, sino que además contraviene el objeto social de su aplicación, como se sostiene a continuación:

"La carga financiera de los subsidios, sumada al valor creciente de las importaciones, ha generado como consecuencia, desequilibrios financieros para Conasupo que no pueden solventarse permanentemente".⁴⁸

Lo anterior es así ya que si bien es cierto que el balance financiero de Conasupo es deficitario en atención a los recursos económicos que debe aplicar a programas sociales, ello no implica que los mismos se deban canalizar de manera generalizada, sino por el contrario, de una manera selectiva y en renglones que sean estrictamente necesarios y que beneficien directamente a la población objetivo de sus programas sociales.

La situación anterior se vio reflejada en la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1990,⁽⁴⁹⁾ que por un lado en su Artículo 24 fracción VI,

48.- Ob.cit.-Pág.14

49.- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre - 1989.

prevé inversiones financieras estrictamente necesarias dirigidas entre otras, al financiamiento de empresas públicas que promuevan la producción y comercialización de artículos básicos.

Con motivo de lo anterior, el Artículo 25 establece - criterios de aplicación en tratándose de erogaciones por concepto de transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos - de la Federación.

Así en la fracción V del precepto antes citado señala:

"Los subsidios a los bienes y servicios de consumo popular se circunscribirán a los productos agropecuarios ubicados dentro del régimen de precios de garantía y del paquete básico de consumo popular, regulándose conforme a las necesidades sociales y con el objeto de preservar el nivel de ingresos de los productores. Estos subsidios se orientarán a la protección del consumo y del poder adquisitivo de la población"

Como se mencionó con anterioridad, ya en su último informe del Director General de la Compañía al Consejo de Administración, se proponía a su coordinadora de sector, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, circunscribir los precios de garantía al maíz y al frijol, de tal suerte que como lo refiere el texto citado, al aplicarse subsidios a productos agropecuarios ubicados dentro del régimen de precios de garantía, únicamente resulte aplicable dicho concepto, a los productos antes mencionados.

Ahora bien, la canalización de recursos por concepto -

de subsidios, es realizado por conducto de la dependencia coordinadora de sector, misma que procede a la asignación de dichos recursos a las entidades ubicadas bajo su coordinación.

Dicha canalización esta sujeta a la verificación previa por parte de la coordinadora de sector, de la cabal justificación de la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de la entidad beneficiaria, así mismo, que la entidad no cuente con recursos ociosos, debiendo comprobar además el avance físico-financiero de los proyectos a fin de regular el ritmo de ejecución programado; la ministración de los recursos mencionados puede ser suspendida en el caso de que la entidad no rinda la información solicitada en los plazos indicados.

A continuación se presenta información estadística proporcionada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cuanto a los subsidios concedidos a Conasupo durante los años que se indica.

DIRECCION GENERAL DE ABASTO A PRODUCTOS BASICOS.

CONASUPO: Estimación de los subsidios de Granos Básicos y Cereales.

(Millones de Pesos)

CONCEPTO/AÑO	1983	1984	1985	1986
I.- GRANOS	183 591	278 870	246 716	144 839.2
1.1 MAIZ	75 724	120 604	141 850	95 087.9
1.2 SORGO	70 157	80 043	15 248	30 928.0
1.3 PRIJOL	7 720	14 990	22 694	14 548.6
1.4 TRIGO	-	-	-	-
1.5 ARROZ	-	-	-	4 274.7
1.6 HARINA DE	29 990	63 233	66 924	-

	1983	1984	1985	1986
II CEREALÍFERAS	30 556	93 780	-	-
2.1 FRIJOL SOYA	17 286	57 564	-	-
2.2 GIRASOL	8 419	28 002	-	-
2.3 S. ALGODON	34	1 826	-	-
2.4 CANTARO	-	-	-	-
2.5 PASTA SOYA	3 200	2 892	-	-
2.6 ACEITE CRUDO	1 061	2 748	-	-
2.7 CUFRA	43	129	-	-
2.8 CSBO	493	619	-	-

ESTIMACION DEL SUBSIDIO DE GRANOS BASICOS Y FORRAJEROS.
1 9 8 7

PRODUCTO	VOLUMEN (Miles/Tons)	MONTO (Millones/\$)
SUBSIDIO		466 117.2
MAIZ	3 621.2 1/	260 126.3 2/
FRISO	1 613.0	-
FRIJOL	457.0	86 120.5
ARROZ	179.0	75 066.6
SORGO	1 131.0	26 603.8
MARINA DE FRISO	254.9	18 200.0

1/ Incluye únicamente ventas de maíz CONASUPO

2/ Estimación del subsidio del Sistema Maíz-Tortilla

FUENTE: SBOCPI

Diciembre 11 de 1988

**MAIZ: ESTIMACION DEL SUBSIDIO DEL SISTEMA MAIZ-TORTILLA
1 9 8 7**

CONCEPTO	VOLUMEN (Miles/Tons)	MONTO (Millones/\$)
SUBSIDIO TOTAL		<u>260 126.2</u>
<u>VENTAS DE MAIZ</u>	<u>1 621.2</u>	<u>90 486.5</u>
Industria Molinera	2 455.3	96 836.5
Industria Marinera	384.1	(23 370.8)
DICCONSA	781.8	17 020.8
Otros	-	-
<u>HARINA DE MAIZ</u>	<u>781.2</u>	<u>70 173.8</u>
Granel	761.3	70 173.8
Doble envase	-	-
Sector rural	-	-
<u>CUFONES</u>	<u>603.0</u>	<u>99 466.0</u>
D.F. y Area Metrop.	379.6	55 104.3
Interior	223.4	44 361.7

FUENTE: SECOFI

Diciembre 11 de 1989

MAIZ: ESTIMACION DEL SUBSIDIO DE GRANOS BASICOS Y FORRAJEROS.
1 9 8 8

PRODUCTO	VOLUMEN (Miles/Tons)	MONTO (Millones/\$)
<u>SUBSIDIO</u>		<u>1 424 066.1</u>
MAIZ	3 329.9 1/	888 654.3 2/
TRIGO		170 289.0
PIRUL		134 225.2
ARROZ	211.0	83 966.4
SORGO		146 931.2

1/ Incluye únicamente ventas de maíz CONASUPO

2/ Estimación del subsidio del Sistema Maíz-Tortilla

MAIZ: ESTIMACION DEL SUBSIDIO DEL SISTEMA MAIZ-TORTILLA
1 9 8 8

<u>SUBSIDIO TOTAL</u>		<u>888 654.3</u>
<u>VENTAS DE MAIZ</u>	<u>3 329.9</u>	<u>434 513.7</u>
Industria Molinera	2 264.9	352 527.5
Industria Harinera	486.2	(2 325.0)
DICCONSA	578.8	84 311.2
Otros	-	-
 <u>HARINA DE MAIZ</u>	 <u>1 075.4</u>	 <u>239 882.7</u>
Granel	832.6	202 486.1
Doble envase	185.6	22 379.7
Sector rural	57.2	15 016.9
 <u>CUPONES</u>	 <u>755.4</u>	 <u>214 257.9</u>
D.P. y A.M.	489.1	121 487.1
Interior	266.3	92 770.8

ESTIMACION DEL SUBSIDIO DE GRANOS BASICOS PORRAJEROS, OLEAGINOSAS Y PASTA DE SOYA EN EL AÑO DE 1989.

PRODUCTO	VOLUMEN (Miles de Tons)	MONTO (Millones de \$)
<u>SUBSIDIO</u>		<u>2 921 843.8</u>
Maíz	3 891.2 1/	1 617 818.0
Trigo 2/	3 359.7	510 435.9
Frijol	385.5	247 771.9
Arroz 3/	259.6	75 299.9
Sorgo	1 390.7	78 303.4
Frijol soya	1 014.0	342 159.1
Pasta de soya 4/	790.6	50 055.6

1/ Incluye únicamente ventas de maíz Conasubo

2/ Incluye el volumen y subsidio del ciclo molinero anterior de (enero-abril)

3/ Corresponde a ventas de arroz bulido

4/ Incluye 6 207.0 millones de pesos de ingresos que dejara de percibir el Estado por la franquicia del Impuesto Ad-valorem.

MAIZ: ESTIMACION DEL SUBSIDIO DEL SISTEMA MAIZ-TORTILLA
1 9 8 9

C O N C E P T O	V O L U M E N (Miles de Tons)	M O N T O (Millones de \$)
<u>SUBSIDIO TOTAL</u>		1 617 818.0
<u>Ventas de Maíz</u>	3 891.2	785 073.3
Industria Molinera	2 522.2	685 303.3
Industria Harinera	662.4	-
DICCONSA	682.0	
Otros	24.6	2 250.2
<u>HARINA DE MAIZ</u>	1 499.8	575 872.7
Granel	1 079.8	402 587.0
Doble envase	180.0	36 671.0
Sector rural	240.0	136 614.7
<u>CUPONES</u>	828.0	256 872.0
D.P. y A.M.	528.0	144 672.0
Interior	300.0	112 200.0

FUENTES: SECOFI

Diciembre 7 de 1989

Como vemos la transferencia de recursos por este concepto es importante. Dado que la función social de Conasupo está orientada precisamente en un aspecto general a promover el abasto y regulación de productos básicos, pero más allá de esta acción, de manera particular, procurar que las acciones citadas fomenten la producción de dichos bienes mediante precios de garantía remuneradores y estímulos a los esfuerzos de los propios productores, fortaleciendo además mediante la venta de dichos productos a precios populares, el poder adquisitivo de la población de menores ingresos.

Sin embargo, considero que resulta discutible el considerar las aportaciones por concepto de subsidios, como parte integrante del patrimonio de la Compañía, ya que el ejercicio y aplicación de dichos recursos no es conforme al libre arbitrio de Conasupo como titular de dichos recursos, sino que más bien constituye una obligación a su cargo la transferencia y consecuentemente aplicación que haga de dichos conceptos a los programas sociales proyectados por el gobierno federal.

De manera que, no se debiera considerar dicho concepto como elemento constitutivo propiamente de su patrimonio, según se asienta en el Artículo 2^o del decreto creador de Conasupo ya que en estricto sentido no ingresa esta partida a su patrimonio, toda vez que para la administración de dichos recursos, previamente dicho organismo debe justificar y comprobar su aplicación a los programas y necesidades surgidas, para lo cual procede a la aplicación de los mismos, sin que por tanto incrementen su patrimonio.

Es decir, si bien para efectos de estadísticas y control se abonan a cuenta de Consumo los subsidios otorgados, en realidad no constituyen parte de su patrimonio puesto que no ingresan a él, sino que sencillamente hace una transferencia de los mismos a los programas sociales proyectados.

a.3.- Productos, aprovechamientos y en su caso aportaciones que por cualquier otro título ingresen a su patrimonio.

Conforme al Artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, son aprovechamientos "los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal"⁵⁰.

Constituye pues, un ingreso extraordinario del Estado no previsto precisamente como contribución, sino que al prestar éste un servicio público por ejemplo, cuyo importe no sea enterado con oportunidad en los términos señalados por las disposiciones aplicables, ello trae aparejada una multa; ésta parte específica del importe total del importe del servicio es lo que viene a constituir un aprovechamiento, como un aspecto conexo del impuesto.

50.- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Diario Oficial de la Federación. Diciembre 31, 1981

En lo que a productos se refiere, el párrafo final del precepto de antecedentes, conceptúa como tales "las contra - prestaciones por los servicios que preste el Estado en sus - funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovecha miento o enajenación de bienes del dominio privado"

Constituye por tanto, un ingreso percibido por el Esta do en el ejercicio tanto de sus funciones como recursos de ca rácter privado, tal sería el caso de los ingresos percibidos por concepto de explotación de aguas nacionales, arrendamien to de tierras y locales de su propiedad, etc.

Ahora bien, respecto a los recursos a que se refiere - el presente apartado como fuente de ingresos para integrar el patrimonio de la Compañía, cabe señalar que la Ley para el - Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descen - tralizados y Empresas de Participación Estatal, precisa en su Artículo 2^o como organismos descentralizados a las personas morales que además de ser creadas por Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten:

"I.- Que su patrimonio se constituya total o parcial mente con fondos o bienes federales o de otros orga - nismos descentralizados, asignaciones, subsidios, con cesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobier no federal o con el rendimiento de un impuesto especí fico"⁵¹

51.- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Diario Oficial de la Federa ción., diciembre 31, 1970.

Se reconoce por lo tanto como fuente principal de recursos, las aportaciones hechas por el gobierno federal ya sea por concepto de fondos, bienes, subsidios, concesiones o derechos, y como aspecto poco usual, el rendimiento de un impuesto determinado.

Sin embargo, la situación anterior cambió sustancialmente al abrogarse el ordenamiento antes citado por la Ley Federal de las Entidades Faraestatales,⁽⁵²⁾ misma que en su Artículo 15, al referirse a los lineamientos que deberá reunir la ley o decreto creador de un organismo descentralizado, señala en su fracción IV, al referirse al patrimonio:

"Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento".⁵³

Es decir, que a diferencia de la Ley para el Control, que hacía mención a cada una de las aportaciones que específicamente pueden conformar en un momento dado el patrimonio de un organismo descentralizado, la Ley Federal de las Entidades Faraestatales, amplió el concepto genérico y enunciativo de "las aportaciones".

52.- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Diario Oficial de la Federación.-Ley Federal de las Entidades Faraestatales., mayo 14 1986.

53.- Ob.cit.- Art.15, frac IV.-Pág.68

De manera pues que, aunque no es el caso, si en algún momento dado recursos por concepto de productos y aprovechamientos fueran transferidos al patrimonio de Conasupo, conforme a la citada Ley Federal de las Entidades Paraestatales, éstos, tendrían la connotación de "aportaciones".

De lo anteriormente expuesto, se desprende la importancia del aspecto relativo al patrimonio de la Compañía, no solo como un aspecto esencial y propio de su personalidad jurídica, sino además, porque en función de los bienes o recursos materiales aportados por el Gobierno Federal, de los recursos aportados por concepto de subsidios, es que conformó su infraestructura haciendo posible que los sectores de escasos recursos económicos, se vean beneficiados por la instrumentación de sus programas sociales.

C A P I T U L O V

ORGANOS DE ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

a) Consejo de Administración.

En el presente capítulo abordaremos los órganos máximos de dirección y administración de la Compañía, y que como refiere el jurista Miguel Acosta Romero, "constituyen algunos aspectos característicos de los organismos descentralizados, como entes que cuentan con órganos de dirección, administración y representación"⁵⁴.

Al respecto la ley orgánica de Conasuro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1965, en su Artículo 4º, establece específicamente como órganos de administración en primer término, al Consejo de Administración como autoridad superior y, en el siguiente orden jerárquico al Director General.

Ahora bien el aspecto cualitativo del Consejo de Administración como instancia superior, toma enorme trascendencia no sólo por su carácter de máxima autoridad que decide sobre los asuntos más importantes correspondientes a su objeto, -

54.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Novena Edición Actualizada, 1990. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. Pág. 361. 127

sino porque además, en él se encuentran representados específicamente los intereses económicos, sociales y políticos del Gobierno Federal, y en segundo término, de aquellos sectores que en su caso se afecten o confluyan en la realización de sus objetivos.

La situación anterior se refleja en el Artículo 5^o., - de la disposición antes citada, que prevé la forma como se integrará el Consejo de Administración, que originalmente se constituyó con los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, y de Industria y Comercio pero reservando la presidencia al primero de ellos, aspecto que cambió a partir del régimen de José López Portillo, en que a la Compañía se le consideró como parte integral de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pasando a ser su cabeza de sector y por lo tanto en los términos del Artículo 18 de la Ley Federal de las Entidades Federativas, el titular de la citada Secretaría el presidente del Consejo de Administración.

De 1965 a 1976, dos secretarías de estado sin formar parte del Consejo de Administración ejercieron control sobre Conasuro, la Secretaría del Patrimonio Nacional que vigiló el uso que hiciera de sus bienes, y la Secretaría de la Presidencia que se ocupaba de la auditoría externa.

Asimismo durante el período referido, la política trazada por el Consejo de Administración era analizada en un Comité de Coordinación Interna, integrado por el Director General y los Gerentes de Compras, Ventas, Finanzas y Administra-

ción, así como por el Subgerente Auxiliar, quienes en esa época formaban los mandos superiores.

Sin embargo, dicho Comité sólo era un mecanismo interno de coordinación e instrumentación que conocía de aquellos asuntos que exigían acción coordinada y en cuya ejecución intervinieran una o más gerencias, además de las políticas trazadas por el Consejo de Administración como órgano superior.

A partir de 1977, con la política de sectorización de empresas paraestatales, la presidencia del Consejo de Administración pasó como ya se indicó con anterioridad, a la Secretaría de Comercio quedando así bajo su coordinación sectorial.

Finalmente respecto a las facultades del Consejo de Administración, y conforme al Artículo 8^o del decreto constitutivo de Conasupo como organismo descentralizado, se desprende que el citado cuerpo colegiado como instancia superior, fundamentalmente es un órgano de conocimiento y aprobación en su caso, de las políticas, presupuestos y proyectos inherentes a la Compañía, es decir, al funcionar en pleno en los términos de su Artículo 7^o, su función se circunscribe a ejercer sus facultades discrecionales superiores en cuanto a los asuntos sometidos a su conocimiento por conducto del Director General.

Al respecto únicamente habría que señalar que en la toma de decisiones por parte del multicitado Consejo, lo idóneo sería que las mismas fueran ajenas a intereses políticos, y - que prevalecieran en ellas exclusivamente los intereses institucionales que motivaron la creación de la Compañía, de manera que sus directrices sean de naturaleza social.

b) Director General.

El segundo órgano de administración de Conasupo está - determinado por su propio decreto creador, que en su Artículo 4^o., inciso b), establece como segunda autoridad de la Compañía al Director General.

Sus facultades y obligaciones están contempladas en el Artículo 10., de la disposición mencionada, tales como formular y presentar al Consejo de Administración los programas y presupuestos inherentes a la Compañía; formular y presentar - estados financieros, balances e informes; establecer objetivos, políticas y procedimientos, etc., a las diferentes dependencias de la Compañía; vigilar la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a los organismos descentralizados, etc.

En lo personal considero que las funciones más importantes del Director General, están concretizadas en la fracción I del precepto arriba citado puesto que en ella se contienen las funciones de dirección y representación, que son propias de dicho órgano de administración.

Al respecto señale la fracción del precepto de antecedentes:

Fracción I.- Dirigir la marcha ordinaria de la Compañía, representándole legalmente en su relación interna y externa, con todas las facultades que conforme a la legislación corresponden a un mandatario general - para pleitos y cobranzas...

...

Por lo que respecta a la dirección, en lo personal considero que si bien de manera general corresponde al Director General la titularidad de formulación de estados financieros, proveer a la estricta observancia de las disposiciones legales y reglamentarias internas, políticas y procedimientos relativos a la Compañía; el aspecto más importante de su función es aquel que se refiere a la instrumentación de reformas a partir de la evaluación de resultados, viabilidad y eficacia de las estructuras y objetivos originalmente planteados, independientemente de esquemas y políticas preestablecidas.

Es decir, el análisis de problemas económicos y funcionales que obstruyen interna y externamente el cumplimiento de la función social abastecedora y reguladora de la Compañía, son aspectos de primer que deben ser estudiados y analizados por el Director General, dado que constituyen problemas de orden público y que consecuentemente inciden en el enorme costo que representa para el Gobierno Federal, el funcionamiento de Conasupo.

Así por ejemplo, es del conocimiento público las irregularidades existentes en cuanto al pago de cosechas a campesinos debido al excesivo trámite burocrático, aplicación de subsidios en forma generalizada e indiscriminada, precios de garantía improcedentes en determinados productos, exceso de personal y mala atención al público en expendios y comercios de la Compañía y sus filiales.

La situación anterior fue una realidad que durante años deterioró y obstaculizó la labor social de Conasupo; aunque aún queda mucho por hacer, afortunadamente ya se han empezado a tomar medidas tendientes a desterrar y a corregir dichas anomalías, tal como se comprueba de la Adición al Informe del Director General de Conasupo al Consejo de Administración, en la Sesión No., 163 correspondiente al 6 de septiembre de 1989; y por otro lado en el Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994, en congruencia con el Artículo Décimosexto de la Ley de Planeación y con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 1989.

Así en la citada Adición al Informe del Director General de la Compañía, se expone de manera general pero clara la problemática interna y externa que afecta a la institución, y en este sentido algunas de las soluciones planteadas se refieren precisamente a contrarrestar uno de los rubros que más cargas presupuestal representan para la Compañía.

Tal es el caso de los subsidios, para lo cual se propone por un lado, reducir la brecha entre precios de adquisición y los precios de venta Conasupo, y en segundo término, eliminar subsidios generalizados para lo cual deberá identificarse con toda precisión aquellos sectores poblacionales tanto rurales como urbanos que en realidad requieren de la aplicación de dicha medida.

Elo obedece a que anteriormente, los subsidios se aplicaban en forma general e indiscriminada, caso concreto la tortilla, la cual se obtenía al mismo precio en una colonia populosa que en una de mayores recursos económicos, aspecto que ahora se pretende hacer más directo y selectivo a poblaciones que en realidad lo necesitan.

Por ejemplo en la cosecha de invierno 1985-1986, el precio de adquisición del maíz fue de \$53,300.00. Los gastos financieros de operación y administrativos llevaron el costo del maíz a un nivel superior a los 70 mil pesos la tonelada; para mantener el precio del kilogramo de tortilla a \$45.00, - Conasupo vendió el maíz a la industria molinera a \$15,500.00.

Este diferencial de \$54,500.00 por tonelada nada tenía que ver con la eficiencia de operación, y prácticamente no se podía considerar como una pérdida etiquetable a Conasupo, sino como la transferencia de un subsidio al consumidor, que como se comentó, para tener un carácter social y que represente menos carga presupuestal, debe ser selectivo.

Por otro lado, y con el fin de evitar gastos financieros adicionales para el campesino debido al excesivo trámite burocrático en el pago de cosechas, a partir de 1990 se pone en práctica un programa conforme al cual los productores pueden hacer efectivo su cobro en 24 horas.

Se establecen además estímulos a la producción y compensaciones al ingreso del campesinado mediante la entrega de bonos de apoyo al consumo canjeables en tiendas Conasupo,

o a la producción, canjeables por insumos productivos.

Mención especial merece el análisis y reestructuración de empresas filiales.

Ejemplo de ello es DICCONSA, en la cual se reconoce - que de las 614 tiendas entre Centros Comerciales "A" y "B", - apenas se cubre el 2.5% de sus puntos de venta, en tanto que internamente presenta el 80% de problemas económicos y administrativos, además de numerosas quejas ciudadanas y sindicales. Además tienen el menor índice de eficiencia y el mayor número de fenómenos de corrupción implicando un elevado costo - presupuestal, por su inadecuada ubicación su función no incide directamente en los grupos económicamente débiles.

A partir de dicha situación, se transfieren 25 Centros Comerciales a Impecca para el apoyo del programa solidaridad, y por otro lado, se desincorporan gradual y selectivamente - sus instalaciones intermedias denominadas Conasupers "A" y "B" (589 unidades).

Otro aspecto que deterioraba en gran medida la función y objetivos de Conasupo, es el que se refiere a las tiendas - concesionadas a particulares, los cuales normalmente actuando bajo la denominación de la Compañía no respetaban los precios oficiales; afortunadamente se tomó la iniciativa de concluir contratos de concesión tanto en el medio urbano (2,441) como en el medio rural (515).

Impecca por ejemplo, también presentaba una serie de -

irregularidades que ivan desde aspectos funcionales-institu -
cionales como lo era el compensar sus pérdidas vendiendo a ma
yoristas, hasta aspectos operativos-económicos debido al défi
cit en equino de transporte por mermas injustificadas (robos)
motivo por el cual, a partir de dicha situación los 163 alma-
cenes con que contaba para abastecer a pequeños comerciantes
se eliminan y se incorporan al programa denominado "Almacenes
Conasupo Solidaridad".

En Liconsa, se estudia la eliminación gradual de subsi
dios a fin de que sus beneficios lleguen de 5 millones de ni
ños que representan el 19% actual, a un 46% aproximadamente,
una población objetivo de 8 millones de niños mediante la a-
pertura de 1,040 nuevas lecherías urbanas (hoy 1477).

Otro caso Iconsa, que se encuentra en proceso de desin
corporación bajo la eprobación expresa presidencial de que -
cuando menos en 5 años, los adquirentes vendan al sistema Co-
nasupo, un porcentaje de su producción que garantice el abas-
to de aceite, galletas populares, pastas, etc.

En segundo término, que los recursos obtenidos de su
desincorporación se abonen a la expansión de programas de so-
lidadridad Conasupo.

Atención especial reviste Miconsa, dado los subsidios
canalizados a sus programas; los aspectos considerativos de
su desincorporación serían, que los recursos obtenidos sean g
plicados a la expansión de programas de solidaridad Conasupo,

y que la propiedad de dicha industria no se circunscriba a un solo grupo, y que en todo caso la producción obtenida no se destina a favor de productos chatarra.

En este orden de ideas, considero que el aspecto cualitativo del órgano de administración denominado Director General, reside más que en el ejercicio de sus facultades institucionales en cuanto a la marcha general de la Compañía, en la corrección y eliminación de irregularidades que obstruyen la marcha de la institución, debiendo por tanto procurar la eliminación de corrupciones y trabas burocráticas.

Sencillamente una empresa u organismo público que no cumple con su objeto social, debe ser desincorporado, o en su defecto disciplinarse al grado tal de corregir los vicios e irregularidades que obstruyen sus fines para los cuales fue creado, máxime cuando representa una carga importante dentro del presupuesto público.

Afortunadamente en este sentido, la Ley Federal de las Entidades Federativas establece ya en su Artículo 16^o, que cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir con su objeto social, previa opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector bajo cuya coordinación se encuentre el organismo en cuestión, la Secretaría de Programación y Presupuesto, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquel.

Finalmente cabe señalar respecto a la segunda de las funciones inherentes al Director General, que se refiere a la

representación legal de la Compañía en sus relaciones internas y externas, con todas las facultades que conforme a la legislación corresponden a un mandatario general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, sin más limitaciones que las que resulten del régimen especial a que están sujetos los organismos descentralizados del gobierno federal, lo siguiente.

Si bien en principio corresponde institucionalmente al Director General la representación legal de la Compañía, es evidente que el universo de actos jurídicos inherentes a la misma, le impedirían materialmente atender en forma personal todos y cada uno de ellos.

En tal sentido, el Artículo 22^o., de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ya citada con anterioridad, regula de manera específica el aspecto relativo a la representación legal y a su delegación, ilustrando materialmente como se ejecuta este aspecto en la práctica.

Al respecto, señala entre otras como facultad expresa del Director General la siguiente:

Fracción VII.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen, entre ellas los que requieran autorización o cláusula especial.

Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General.

En este orden de ideas, es claro que para la acción y seguimiento de los asuntos en que la Compañía tiene interés -

jurídico, basta la simple comunicación oficial expedida y suscrita por el Director General, al mandatario, para que se perfeccione dicha representación.

Abundando respecto a la delegación de poderes de representación, cabe señalar que a pesar de toda lógica jurídica y práctica el requisito de someter los poderes conferidos por el Director General a su inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados para eficacia legal.

En efecto, quizá la única explicación que pudiera tener dicho requisito, se refiera únicamente para efectos de control estadístico y administrativo, ya que por lo demás para el perfeccionamiento del mandato única y exclusivamente se requiere de la aceptación del mandatario, conforme a la prescripción expresa del Artículo 2547 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común.

A mayor abundamiento, el Artículo 2553 del ordenamiento legal citado, establece la clasificación correspondiente en mandato general, que se refiere a los tres primeros supuestos contemplados por el siguiente Artículo 2554, y fuera de los casos citados, tendrán la connotación de mandato especial.

Ahora bien, el citado Artículo 2554, señala que en los tres casos de mandato general, esto es, para plaitos y cobranzas, para actos de administración y, para actos de dominio, bastará expresar que se otorgan con tal carácter.

Así pues, en el presente caso existe una perfecta ase -

cuación de los supuestos antes comentados, ya que por un lado como se comprueba de la lectura de la fracción I del Artículo 10 del decreto constitutivo de Conasuro, en la cual se confieren los tres supuestos o casos de mandato general al Director General de dicho organismo público: en tanto que para el perfeccionamiento del mandato única y exclusivamente se requiere de la aceptación del mandatario, conforme a lo dispuesto por el Artículo 2547 del Código Civil para el Distrito Federal.

Por lo tanto, si el ordenamiento legal en comento, regula en forma precisa los requisitos y condiciones a que se contrae la teoría general del mandato, resulta irrelevante jurídicamente el que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, pretenda insertar requisitos que carecen de lógica y practicidad, y aún más, que pretenda en forma indebida supeditar la eficacia legal de los poderes así conferidos, al requisito de inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En conclusión, si bien la personalidad jurídica de Conasuro es importante en cuanto lo constituye una persona jurídica colectiva titular de derechos y obligaciones, no lo es menos los órganos a través de los cuales ejerce su voluntad social.

En efecto, la personalidad jurídica de Conasuro sería incongruente con su propia entidad de persona jurídica colectiva si careciese de órganos superiores de decisión, dirección y representación de sus políticas y programas encomendados.

Como vimos en el presente apartado, además de ser el -

Consejo de Administración la autoridad máxima de la Compañía, - en él se toman las decisiones más importantes inherentes a su objeto social, además de que como organismo público de apoyo a las políticas dictadas por el gobierno federal, evidentemente que sus intereses también están representados en dicho órgano de administración; en tanto que la dirección y representación legal recae en su Director General.

De lo anterior, la importancia de que dicho organismo público cuente con órganos superiores de mando, decisión, dirección y representación, en armonía y ejercicio de su personalidad jurídica.

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

1.- A través del presente trabajo ha quedado demostrado, que es necesaria la presencia de un organismo descentralizado que realice la función social de abasto y regulación de productos de consumo básico, requerida por los sectores de población económicamente débiles.

2.- La personalidad jurídica de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares quedó plenamente justificada en los términos de su decreto constitutivo, publicado el 1^o de abril de 1965, en el Diario Oficial de la Federación.

Tomando en consideración además que el abasto y regulación de productos de primera necesidad, constituye una actividad reconocida por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 28^o., como una actividad prioritaria para la Nación, es que se reglamentó de manera especial la creación y funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares como organismo público descentralizado encargado de cumplir dicho objetivo, dotándolo para ello de patrimonio y personalidad jurídica propios.

3.- Llegamos al análisis de que al ser eliminados recursos por concepto de subsidios, a renglones que no justifican su aplicación, o cuyo objetivo no está plenamente identificado,

asi como la eliminación de vicios e irregularidades en la prestación de sus servicios, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares se acerca mas hacia el cumplimiento de los fines que motivaron su creación.

- 4.- Aún cuando la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, - al referirse a los elementos que integran el patrimonio de un organismo descentralizado emplea el término genérico de: "las aportaciones"; considero que dichos recursos ni aun ba jo esta denominación, deben considerarse como parte integrante del patrimonio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

En efecto, si bien estadística y presumentalmente - se abonan a su cuenta, en estricto sentido no ingresan a su patrimonio, tan es así, que dicho organismo no puede manejar a su libre arbitrio como persona titular de dicho patrimonio, los recursos aportados por este concepto.

Es decir, más que adquirir un derecho respecto de dicho patrimonio, mas bien le reporta obligaciones, toda vez que debe proceder a su aplicación a los programas sociales proyectados, sin que por tanto ingresen a su patrimonio, - sino que únicamente los transfiere.

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

- 1.- ACOSTA Romero Miguel.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer curso. Novena edición actualizada, - 1990. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F.
- 2.- CARRILLO Castro Alejandro/García Ramírez Sergio. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. Primera edición, 1983. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F.
- 3.- COMPAÑIA Nacional de Subsistencias Populares. EL MERCADO DE LAS SUBSISTENCIAS POPULARES. Cincuenta Años de Regulación. Tomo I. Primera edición, junio de 1988. - Ed. Coordinación de Comunicación Social de Conasupo.
- 4.- CNC-Conasupo. 50 AÑOS DE LUCHA POR LA ALIMENTACION. Edición de la Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, - S.A., DICCONSA. Coordinación General de Concertación Social. México, D.F.
- 5.- COMPAÑIA Nacional de Subsistencias Populares. EL MERCADO DE LAS SUBSISTENCIAS POPULARES. Cincuenta Años de Regulación. Tomo II. Primera edición, junio de 1988. - Ed. Coordinación de Comunicación Social de Conasupo.
- 6.- DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Limusa. Primera edición 1986., México, D.F.
- 7.- FRAGA Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima séptima edición, 1988.
- 8.- JIMENEZ Castro Wilburg. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. Segunda edición 1975.

- 9.- WERTNER Gonzalo. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Editorial Siglo Veintiuno Editores. Méx. Esp. Arz.
Octava Edición, 1976 México, D.F.
- 10.- MUÑOZ Anato Pedro. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLI
CA (1). Teoría General, Planificación, Presupuestos.
Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F. -
Sexta reimpression 1983.
- 11.- MUÑOZ Castro Luis. COMENTARIOS AL CODIGO CIVIL I. Cárdenas
Editor y Distribuidor, México, D.F. primera edición -
México, D.F., 1974.
- 12.- SERRA Rojas Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO. Doctrina, Legis
lación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, S.A. Méxi
co. Décima tercera edición 1985. Tomo segundo.
- 13.- SISTEMA de Distribuidoras Con-supo. LA CTM EN LA LUCHA POR
LA ALIMENTACION. 50 Años de Lucha por la alimenta
ción. Primera edición 1987. Ed. Gerencia de Comu
nicación Social de Distribidora e Impulsora Comercial
Consusuro, S.A. de C.V.
- 14.- WITKSR Jorge. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO Y ESPAÑA. Un es
tudio comparativo de Derecho Administrativo. Edit
rial Civitas, S.A. Primera edición 1982.
- 15.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 5-II-1917.
- 16.- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de
Monopolios.
D.O.F. 31-VIII-1934.
- 17.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 29-XII-1976.
- 18.- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia
Económica.
D.O.F. 30-XII-1950.

- 19.- Decreto por el que 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.
D.O.F. 1^o -IV-1965.
- 20.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
D.O.F. 14-V-1986.
- 21.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de - Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
D.O.F. 31-XII-1970.
- 22.- Ley que instituye la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.
D.O.F. 18-VI-1941.
- 23.- Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1990.
D.O.F. 29-XII-1989.
- 24.- Ley de Subvenciones a la Marina Mercante.
D.O.F. 11-XII-1930.
- 25.- Ley General de Bienes Nacionales.
D.O.F. 31-I-1982.
- 26.- Ley que crea el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.
D.O.F. 24-VII-1937.
- 27.- Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad.
D.O.F. 24-VIII-1937

- 28.- Decreto por el que se constituye el Comité Regulador del Mercado del Trigo.
D.O.P. 29-VI-1937.
- 29.- Decreto que reforma el Artículo 28 Constitucional.
D.O.P. 3-II-1963.
- 30.- Reglamento Interior de los Comités Participativos de Comercialización de Granos y Oleaginosas.
D.O.P. 12-IV-1968.
- 31.- Acuerdo que Establece Reglas Generales para el Abasto de Granos y Oleaginosas.
D.O.P. 21-I-1965.
- 32.- Acuerdo presidencial por el que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., sustituye en sus funciones a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.
D.O.P. 1^o -III-1961.
- 33.- Acuerdo que ordena que a partir de la fecha de liquidación de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. se encargue del abastecimiento y regulación de precios de artículos de primera necesidad.
D.O.P. 6-IX-1949.

O t r a s f u e n t e s :

- 34.- CARPIZO Jorge-Adame Goddard Jorge. DICCIONARIO JURIDICO - MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición, 1984. México, D.F. D.R. UNAM. Impreso en Profesional Tipográfica, S de R.L.
- 35.- RAMIREZ Gronda Juan D. DICCIONARIO JURIDICO. Ed. Heliesta, S. de R.L. Décima edición actualizada., Buenos - Aires , Argentina, 1988.

- 36.- Adición al Informe del C. Director General de Conasuro, al H. Consejo de Administración en la Sesión N^o 163 del 6 de septiembre de 1939.
- 37.- Memorias de la Secretaría de la Economía Nacional, correspondiente a los años 1936, 1937, 1938 y 1939.
- 38.- DISTRIBUIDORA e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. REVISTA. Revista mensual del Sistema de Distribuidoras Conasuro: concertación Diocesa. Año 1, Número 1., junio de 1937.
- 39.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ABASTO Y DEL COMERCIO INTERIOR 1930-1934., impreso en IMPRES SCCC, el 15 de enero de 1930.