

201 408

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



**REGIMEN JURIDICO DE LAS RELACIONES OBRERO
PATRONALES EN LA COMPAÑIA NACIONAL DE
SUBSISTENCIAS POPULARES**

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

EDUARDO E. SANCHEZ CAMPOS

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**"REGIMEN JURIDICO DE LAS RELACIONES OBRERO PATRONALES
EN LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES"**

C A P I T U L O I

**ANTECEDENTES DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS
POPULARES**

- 1.- Entidades Predecesoras de Conasupo
 - a) Unidades económicas privadas
 - b) Unidades económicas semi-oficiales
 - c) Unidades económicas oficiales

C A P I T U L O II

LA ADMINISTRACION PUBLICA

- 1.- Centralizada
- 2.- Descentralizada
 - a) Organismos Públicos
 - b) Empresas de participación estatal
 - b.1) Oficiales
 - b.2) Mayoritarias
 - b.3) Minoritarias

C A P I T U L O I I I

REGIMEN JURIDICO DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES

- Naturaleza Jurídica
- Capacidad Jurídica
- Función u objeto social
- Legislación laboral existente
 - a) Artículo 123 Constitucional
 - b) Ley Federal del Trabajo
 - c) Ley Federal del Trabajo al Servicio del Estado

C A P I T U L O I V

LAS RELACIONES LABORALES EN CONASUPO

- 1.- Ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- 2.- Ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
- 3.- Condiciones Generales del Trabajo
 - a) Quien las emite
 - b) Intervención del Sindicato de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares
 - c) Representatividad de los trabajadores de confianza

C A P I T U L O V

CONCLUSIONES

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES

1.- Entidades Predecesoras de Conasupo

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que comúnmente se conoce con el nombre de "CONASUPO", fue creada por decreto presidencial el día 23 de marzo de 1965, para cumplir una función altamente social, relacionada con productos agrícolas e industriales de primera necesidad para la población de menores recursos económicos.

Dentro de la Administración Pública, consideramos a Conasupo como un Organismo Descentralizado, pero éste, tuvo entidades predecesoras que, para los efectos de este trabajo, se dividirán en económicas privadas, económicas semioficiales y económicas oficiales, que trataremos de estudiar y analizar de manera pormenorizada (a través de este trabajo). En este orden de ideas, Conasupo no fue creado de un día para otro, ya que su principal finalidad es que no falte, en el mercado de consumo, las subsistencias básicas e indispensables para el pueblo mexicano.

Es conveniente recordar que una de las metas primordiales de la Revolución Mexicana, fue la de dar al pueblo la suficiente comida, con la intervención de la Iniciativa Privada, pero sin que ésta llegara a los abusos que ocasionaron las famosas tiendas de raya, de consecuencias tan perjudiciales que afortunadamente ya no padecen los obreros.

No queriendo abundar en Historia de la Revolución Mexicana, ya que no es el tema a tratar, nos concretaremos a decir que, pasada la euforia del triunfo de 1910, el pueblo cayó en una desorganización total, con respecto al campo, que era y es, la única fuente de donde se pueden obtener los alimentos necesarios para todos.

Es hasta 1933, en la Ciudad de Querétaro, cuando al estar realizando su campaña presidencial, el General Lázaro Cárdenas -- del Partido Nacional Revolucionario, elabora el primer plan de gobierno, llamado "Plan Sexenal", el cual cubre un período de seis años.

"El plan se divide propiamente en ocho partes, agrupando bajo el problema agrario y agrícola puntos como:

Organización, riego, riqueza pecuaria, riqueza forestal, - trabajo, economía nacional, y comunicaciones y transportes". (1)

Pero se puede afirmar que el plan lo constituye fundamentalmente el problema agrario, que es declarado en esa fecha como -- "problema social de mayor importancia en nuestro país", según el Partido Nacional Revolucionario. (2)

(1) Historia de México Salvat. Mexicana de Ediciones, S. A. de C.V.
Tomo XVII p. 2850

Dotar, restituir, organizar y crear una Comisión Nacional Agraria autónoma, son algunos de los planteamientos del programa, donde todas las cuestiones se encuentran ventiladas entre sí. El crédito es incremento económico en el campo, la ayuda a los campesinos fue parte fundamental del gobierno Cardenista.

Podemos afirmar que, hasta 1933, el peón no había tenido en su poder la tierra por la cual había luchado en la época revolucionaria. Asimismo, en la práctica, el Plan Sexenal propuso cambios tendientes a la modernización de cultivos, incrementos de recursos para llevar a cabo nuevos sistemas de riego y dotó de créditos agrícolas a los campesinos.

Por lo que se puede apreciar, la idea de los períodos sexenales, era que hubiera una justicia social, así como una verdadera defensa al trabajador rural, en cuanto a un salario dentro del margen del mercado de los productos agrícolas.

"El Plan Sexenal estuvo de acuerdo con el proceso evolutivo y las aspiraciones de la Revolución Mexicana, aún cuando fue objeto de muchas críticas, entre ellas la de Vicente Lombardo Toledano, quién publicó un artículo en el que se afirmaba que el plan sexenal era contradictorio, falto de precisión, mal formulado y de tendencias fascistas".

Después de haber visto los antecedentes, referentes a un plan en donde se plasmaron las luchas revolucionarias en materia --

(3) El Organismo Mexicano y la Reforma Agraria. Silva Herzog Jesús n. n. 392.

agraria, es necesario entrar a analizar las entidades predecesoras de Conasupo.

Hemos considerado que es preferible estudiar a las entidades antecesoras de Conasupo, conforme a las unidades económicas que ya se han mencionado y no en razón de la antigüedad de aquellas.

(4)
El 18 de junio de 1941 se publicó en el Diario Oficial la Ley que instituye la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V.

Como puede apreciarse esta sociedad era una unidad económica privada ya que, como quedó plasmado en su artículo primero, se autorizaba al Ejecutivo de la Unión, para que por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional, constituyera juntamente con Corporaciones de carácter público, Instituciones Nacionales y Privadas de Crédito, auxiliares de éstas y particulares, una Sociedad Anónima de Capital Variable, con arreglo a las disposiciones de esta Ley y de la General de Sociedades Mercantiles.

Entre sus objetivos primordiales resaltan, la Regulación de los Precios de los Artículos de primera necesidad, la fijación de las tarifas en los sistemas de almacenamiento, la colaboración en la clasificación oficial de los productos que maneje, presentar, ante las instituciones de crédito, las necesidades de crédito, avío, refacción y prendario en las zonas productoras, que tuvieran interés con esta Sociedad.

(4) Diario Oficial 18 de Junio de 1941. ~

Aquí habría un capital social que se fijaría conforme a la escritura constitutiva, siendo ésta susceptible de aumentarse por las aportaciones de los socios. Lo que es interesante ver en esta sociedad, es que estaría compuesta por tres series de acciones:

La serie "A" perteneciente al Gobierno Federal, la cual sería inalienable y por ningún motivo podría variar en su naturaleza ni en los derechos que esta Ley le concediera.

La serie "B", que podría ser suscrita por Instituciones Nacionales y Privadas de Crédito y sus auxiliares, por corporaciones de carácter público y por los particulares.

La serie "C", que podría ser suscrita exclusivamente por las agrupaciones de trabajadores y de ejidatarios organizados a través de sus consejos nacionales y representativos.

Jurídicamente esta sociedad iba a estar sujeta únicamente al pago de los Impuestos que, conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito, causarían las sociedades cuya constitución y operación estaban reglamentadas por la misma.

En el año de 1949, el día 6 de septiembre y siendo Presidente de la República Mexicana el Licenciado Miguel Alemán, se emite el Acuerdo por el cual se ordenaba 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 encar-

gaba del abastecimiento y regulación de los precios de los artículos de primera necesidad.

Esto es, se encargaría de procurar el mejor abastecimiento y regulación de los precios del Maíz y del Trigo, así como de otros artículos de primera necesidad.

A esta nueva sociedad se le iban a dar las siguientes franquicias y prerrogativas:

- a) Subsidios para la importación y la exportación.
- b) Facilidades para que su opinión fuera oída por los organismos que se encargaban de reglamentar:
 - 1) Cuotas de almacenamiento.
 - 2) Tarifas de transportes.
 - 3) Erogaciones de los productos que manejara la Sociedad.
 - 4) Aforos para la exportación de productos.

El día 23 de marzo de 1961 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el cual se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. y que se ponía en liquidación a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.

Esta nueva Compañía tendría un capital de \$1,000,000,000.00 capital que sería entregado por el Gobierno Federal. Su organización y funcionamiento sería el siguiente:

- a) Asumiría la responsabilidad de cumplir sus funciones sociales con sus propios recursos.
- b) Mantendría las relaciones financieras y comerciales con los sectores privados.
- c) Crearía las filiales que le fueren indispensables.
- d) Su estructura administrativa superior, estaría compuesta por su Consejo de Administración, un consejo técnico encargado de coordinar la ejecución de los programas y por un Gerente General.

Como se ve en este último inciso, aunque habría un Consejo de Administración, éste no estaría representado por ningún Secretario. Por lo cual, en una forma especial, no tendría ingerencia el Gobierno Federal, ya que se le consideraría como una Sociedad Anónima, siguiendo lo que establece el Código de Comercio en este tipo de Sociedades.

Esta negociación del Estado se constituyó ante el Notario Público Número 129, en el año de 1964⁽⁵⁾ como lo estipula el artículo 90 del mencionado ordenamiento.

Espués de haber analizado someramente, las unidades económicas privadas, podemos enunciar, que los antecedentes en materia de sociedades, dentro de Conasupo son, entidades sumamente especiales, ya que tienen las características que menciona el Código de Comercio, en su parte referente a la Ley General de Sociedades ---

(5) Protocolización del Acta Constitutiva de Conasuposa.

Mercantiles pero, al mismo tiempo, hay una intervención por parte del Gobierno Federal, que no les permitía realizar libremente sus negociaciones ante terceros.

b) UNIDADES ECONOMICAS SEMIOFICIALES

El Plan Sexenal, citado anteriormente, dejaría como resultado el Comité Regulador del Mercado de Trigo.

Este Comité Regulador fue creado por el entonces presidente de la República General Lázaro Cárdenas, por medio de un Decreto dado a conocer el día 29 de junio de 1937 en el Diario Oficial de la Federación,⁽⁶⁾ entre lo más importante que mencionaba dicho Decreto, era establecer que sus facultades serían las de estudiar la situación actual de la distribución de la cosecha; investigar la capacidad adquisitiva de trigo, en relación con 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; y tratar de evitar las deficiencias de la cosecha en el país.

Asimismo, el artículo cuarto señalaba que "EL COMITE, para llenar sus funciones de regulador, podría importar las cantidades de trigo que considerara necesarias y que serían libres de derechos de importación".

Así pues, solo es creado un Comité que únicamente regulaba el trigo, en virtud de que éste siempre ha sido un alimento de pri-

(6) Diario Oficial 29 de junio de 1937.

mera necesidad, que desde aquella época ya empezaba a escasear.

El Comité Regulador del Mercado de Trigo, iría a tener una vigencia de diez meses, ya que el día 25 de abril de 1938⁽⁷⁾ sería creado, por Acuerdo presidencial, el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

Este nuevo Comité fue creado con el propósito de regular en beneficio del público, los precios de los artículos de consumo esencial o de primera necesidad para las clases más necesitadas del país.

Se le dotó a este nuevo Comité, un patrimonio para que pudiera llevar adelante sus objetivos; ahora bien como podemos apreciar y, es importante recalcar que, este nuevo Comité, tendría antecedentes de ser un Organismo Público, porque el día 12 de agosto de 1938 fue expedido el Decreto que creó el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, el cual tendría entre otras funciones; las mencionadas en el artículo quinto que a la letra dicen:

El Comité tendrá las siguientes funciones:

- a) Presentar iniciativas a las autoridades administrativas competentes, en relación con tarifas aduanales, impuestos, subsidios, transportes, tarifas de fletes, crédito comercial prendario o quirográfico y de avío lonjas, casos de compensaciones y de más medidas que puedan te--

(7) Diario Oficial 25 de abril de 1938.

ner relación con los precios de las subsistencias en los diversos mercados;

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

c) Establecer expendios al público cuando el Comité lo -- juzgue necesario para establecer los fines que esta Ley -- señala.

Este Comité ya tenía personalidad jurídica y patrimonio propios, pero había una excepción con respecto a su patrimonio, -- ya que no lo administraría libremente, sino que todos los días 31 de diciembre se practicaría un balance que sería sometido a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este sería llevado por conducto de la Comisión Nacional Bancaria.

Si hubiera pérdidas se cubrirían con los fondos constitutivos del patrimonio del Comité y, en caso de existir utilidades, se aplicarían a fomentar el mismo patrimonio.

Así pues, se puede apreciar que en este Organismo se -- ha hablado de pérdidas y ganancias como si fuera una empresa, por lo cual se le ha considerado como una unidad económica y no como

un Organismo Público Descentralizado, el cual estudiaremos en el capítulo segundo de este trabajo.

En el año de 1950, el día 3 de enero, el Ejecutivo Federal, expidió el Decreto que creaba la Comisión Nacional del Maíz⁽⁸⁾ que liquidaría a una Comisión del Maíz, creada el día 6 de enero de 1947.

Esta nueva Comisión tenía como fundamento primordial la producción, multiplicación, tratamiento y distribución de las semillas de maíz mejoradas o producidas científicamente, y que debía fomentar y difundir para el progreso técnico de la producción del maíz, así como para elevar sus rendimientos unitarios y reducir sus costos.

Ahora bien, ¿dónde debían estar los trabajadores de las diversas dependencias que antecedieron a CONASUPO? Podemos decir que su régimen jurídico laboral, encuadra en la Ley Federal del Trabajo de 1931, pero esta ley ordenaba expresamente en su artículo 2o. que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio Civil que se expidieran..."⁽⁹⁾ como podemos ver y, como lo considera el Doctor Trueba, equivocadamente se volvió a tener en la teoría al trabajo como parte del Derecho Administrativo.⁽¹⁰⁾

(8) Diario Oficial 3 de enero de 1950.

(9) Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada

(10) Nuevo Derecho del Trabajo. Alberto Trueba Urbina.
Ed. Porrúa S. A. 1977, pp. 175.

Estimamos que, de esa manera, se pensaba que el trabajador al servicio del Estado, estaba hasta cierto punto desprotegido, por lo cual en el año de 1938, se expidió un Estatuto de los trabajadores al Servicio del Estado. Con esta Ley los servidores públicos ya tenían derechos, como el de la asociación y la huelga.

Tres años después, se emitió un Nuevo Estatuto que tuvo los mismos principios sociales que el anterior, salvo algunos cambios relativos a los trabajadores de confianza, lo cual tuvo un resultado negativo, en cuanto a que la nómina fue aumentada.

Ahora bien, en cuanto a los trabajadores de todas las dependencias antecesoras de Conasupo, debemos decir que se debieron haber encuadrado dentro de la Ley Federal de 1931, y no en estos dos Estatutos ya que, como hemos visto, aquellas tuvieron la particularidad de haber sido empresas, pero con características especiales y bastante dependientes del Gobierno, lo que al final de cuentas debemos dejar asentado es que fueron Sociedades Anónimas y no Organismos Descentralizados.

Por esto consideramos importante que, en el capítulo siguiente, se haga una clara diferenciación, entre Empresas y Organismos, para poder llegar a dar conclusiones precisas ya que desde la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, precisamente por las entidades antecesoras de ésta, ha existido

una dualidad de aplicación en lo referente a las Leyes Federales.

c) UNIDADES ECONOMICAS OFICIALES

Lo primero a lo que nos evocaremos, será saber qué es CONASUPO. Por principio de cuentas, es importante analizarlo -- como un Organismo Público Descentralizado que fue creado por -- Decreto Presidencial el día jueves 18 de abril de 1965, siendo Pre-⁽¹¹⁾sidente de la República el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, este Decreto vino a substituir a la mencionada Compañía Nacional de Subsisten-
cias Populares, S. A.

Veamos como está constituida Conasupo; según menciona su artículo segundo tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio y su domicilio será la ciudad de México, D. F.

Este patrimonio se integrará con:

- a) Los activos de la Compañía Nacional de Subsisten-
cias Populares, S. A. y que provengan de su liqui-
dación.
- b) Con los subsidios por parte del Gobierno Federal.
- c) Las transferencias y otras ministraciones presupue-
tales previstas en el Presupuesto de Egresos de la
Federación.

(11) Diario Oficial 18 de abril de 1965.

d) Por los productos aprovechables, aportaciones o donativos que por cualquier otro adquiera.

En las condiciones reales en que se está desarrollando la economía mexicana no sólo es necesario regular el mercado de las subsistencias, ya que el bajo poder adquisitivo de los consumidores de escasos recursos, hace imposible la compra de las subsistencias necesarias, por lo que para estos consumidores se ha creado la venta de subsistencias populares a precios especiales de descuento.

Por lo que es indispensable contar con un subsidio lo suficientemente fuerte y estable, para poder adquirir el alimento básico, tanto de los campesinos mexicanos como para importarlo, en los casos de reservas deficitarias.

Esto último, por desgracia, es lo que está ocurriendo en nuestro país, ya que actualmente exportamos petróleo, pero tenemos la imperiosa necesidad de importar alimentos.

Es obligación de la Conasupo, el promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, situación que se debe lograr para poder adquirir una total independencia de autosuficiencia en cuestión alimenticia.

Ahora bien, veamos como está administrada la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, según la enuncia su artículo cuarto del Decreto que la creó:

- a) El Consejo de Administración, y
- b) El Director General

El artículo quinto del citado Decreto y que fue reformado (12) el lunes 27 de septiembre de 1976; el funcionario que preside el Consejo de Administración, es el Secretario de Comercio ya que anteriormente lo era el Secretario de Hacienda, habiendo resultado a mi juicio positiva la reforma llevada.

Es importante recalcar que, el Consejo de Administración será el que decida sobre la creación o liquidación de las Empresas que le son subsidiarias.

Cabe hacer mención que, las Empresas Filiales de Conasupo, son como su nombre lo indica, "EMPRESAS" por lo que se rigen en forma diferente a las de un Organismo Descentralizado, ya que éstas tienen personalidad jurídica y patrimonio propio totalmente diferente al de Conasupo, esto se hace del conocimiento de los abogados, para que, cuando se les presenten negocios que afecten a una "Filial", no se confundan e incluyan a Conasupo (Organismo público descentralizado), ya que son distintas entidades y no existe en ningún momento responsabilidad de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares cuando una negociación subsidiaria actúe o se abstenga de hacer lo debido.

Así que, considero pertinente en este trabajo, mencionar a las filiales de Conasupo:

(12) Diario Oficial 27 de septiembre de 1976.

CLASIFICACION DE FILIALES

I- Filiales Industriales:

- a) LICONSA (Leche Industrial Conasupo, S. A.)
- b) MINSA (Maf~~a~~ Industrializado, S. A.)
- c) TRICONSA (Trigo Conasupo, S. A.)
- d) ICONSA (Industrias Conasupo, S. A.)

II- Filiales Comerciales:

- a) DICONSA CENTRO (Distribuidora Conasupo del Centro)
- b) DICONSA NORTE (Distribuidora Conasupo del Norte)
- c) DICONSA SUR (Distribuidora Conasupo del Sur)
- d) DICONSA METROPOLITANA (Distribuidora Conasupo Metropolitana)
- e) DICONSA NORESTE (Distribuidora Conasupo Noreste)
- f) DICONSA SURESTE (Distribuidora Conasupo Sureste)

III- Filiales de Servicios:

- a) BORUCONSA (Bodegas Rurales Conasupo, S.A.)
- b) ANDSA (Almacenes Nacionales de Servicio, S. A.)
- c) CECONCA (Centros Conasupo de Capacitación)
- d) FIDEICOMISO (Comisión Promotora para el Mejora--
miento Social)

Por otro lado, el Director General de la CNSP, es desig--
nado por el Presidente de la República, y será este funcionario ---
quien represente legalmente a Conasupo en su relación interna y --
externa. Sus facultades son las de un mandatario judicial, para --

pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, -- asimismo puede conferir poderes para pleitos y cobranzas, y en general para que representen a la Institución en los diferentes tribunales civiles, administrativos, del trabajo, etc. tanto del fuero común como del fuero federal.

Considero de vital importancia hacer un pequeño análisis de cual es el objetivo primordial de Conasupo, el que, además de contribuir al fomento del desarrollo económico y social de México, por sus funciones altamente sociales ha tenido actualmente un papel fundamental en los actos de gobierno del Ejecutivo.

Las funciones a desarrollar son dos:

1) Regular el mercado de las subsistencias populares, para buscar establecer una relación eficiente y racional entre el productor y el consumidor, sin la influencia de los intermediarios que resultan ser ineficientes, deshonestos y perjudiciales para la economía nacional.

2) Proteger a los consumidores de escasos recursos para que tenga acceso a las subsistencias básicas. Así como buscar que ejidatarios y pequeños propietarios tengan un mayor ingreso por sus cosechas, para aumentar la producción de alimentos.

Para realizar las funciones que hemos indicado, tiene dicho Organismo Público que actuar en forma honesta en las relaciones -- de compras directas, estableciendo normas de calidad y mejorar en

forma substancial el almacenaje y el transporte de granos, porque es aquí donde actualmente se están desperdiciando los alimentos, los granos y demás subsistencias que se están importando ya que, por un lado, los almacenes no reúnen las características indispensables y, por el otro, no se cuenta con los medios de transporte -- idóneos para poder distribuir estas subsistencias al interior de la República, dando por resultado que los alimentos se pierden y en consecuencia se tiene un déficit en nuestro sistema económico ya que, como es sabido, todo se trae del extranjero a precios altamente costosos.

Ahora bien, para desarrollar sus programas de actividad, CONASUPO cuenta con los siguientes recursos:

- a) Patrimonio propio;
- b) Ingresos de operación; y
- c) Un subsidio del Gobierno Federal.

Es de hacerse notar que hay dos programas que absorben el 80% del presupuesto de tal Institución; maíz 62.7% y trigo 16.90%.

Es evidente que este presupuesto sirve para mejorar la -- distribución del ingreso, fortalecer el mercado interno y para que haya una mayor inversión productiva.

Por último y como quedó apuntado al principio de este inciso, el patrimonio de CONASUPO es empleado principalmente para dar un mayor ingreso a los productores; busca el ahorro social en

la comercialización de las subsistencias; ayuda a los productores más necesitados, esto es, los capacita para que aumenten su eficiencia, hasta lograr el ingreso suficiente para vivir decorosamente; y por último, ayuda a los consumidores de escasos recursos.

Por lo que, resumiendo, diremos que CONASUPO debe -- operar con un subsidio lo suficientemente fuerte para que de esa -- manera transfieran más recursos a la sociedad y se vea cristalizada su acción reguladora de las subsistencias populares en los principales métodos y formas de economía y así transferir los recursos a la sociedad, a productores y consumidores económicamente débiles.

Con esto damos como un hecho que CONASUPO no es una Empresa sino un Organismo Público Descentralizado, ya que no percibe utilidades, puesto que para lograr tener ganancias, debería seguir las tendencias del mercado, y como no es así, son éstas precisamente, sus contradicciones e ineficiencias, que paulatinamente trata de corregir.

CONASUPO opera con el subsidio que le proporciona el Gobierno Federal, recursos que transfiere a la Sociedad y esta transferencia tiene una sólida justificación social y económica, no sólo porque de esta manera se ayudan a los sectores económicamente -- débiles (lo que por procesos económicos posteriormente les quitan a través de diversos mecanismos, lo que en un momento dado es el

fruto de la desigualdad) sino también porque con ello se llegará a fortalecer el mercado interno y al mismo tiempo se fomentarán las iniciativas de productividad y de desarrollo económico y social.

Con lo anterior, concluimos que la finalidad de CONASUPO es coadyuvar con el Gobierno Federal, en el fomento del desarrollo económico y social del país en el campo de las substancias populares y por medio de una organización racional y eficiente de sus mercados.

C A P I T U L O I I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. - Centralizada

Dentro de las formas de organización administrativa en México encontramos las siguientes:

- a) Centralizada
- b) Desconectada
- c) Descentralizada
- d) Empresas de Participación Estatal

Empezaremos por estudiar el sistema administrativo, correspondiente a la Centralización; la centralización se caracteriza por la dependencia y relación jerárquica que en forma directa, ejerce el Ejecutivo de la Nación sobre los órganos que le están subordinados.

La centralización tiene su fundamento legal en los artículos 80 y 90 Constitucionales y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976⁽¹²⁾ en vigor a partir del 1o. de enero de 1977.

Dentro de este sistema se agrupa, según se establece en el artículo 2o. del ordenamiento ya citado, a la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

(12) Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976

Es importante hacer la consideración que la administración central funciona en una forma jerarquizada, ejerciendo ciertos poderes, como lo menciona el maestro Fraga, los cuales pueden ser considerados como la decisión y el mando.

Creyendo importante saber cuáles son éstas dos formas de jerarquía, es pertinente decir que la decisión es de unos cuantos -- los cuales pueden imponer sus determinaciones, por lo que, son pocos los que tienen la facultad de resolver, dando por resultado que el trabajo se concentre en determinadas personas y hace que la gran mayoría no tenga en que ocuparse o que ese trabajo que se puede desarrollar en unas cuantas horas, sea el trabajo de toda una semana.

El mando, es el poder que tendrá una aplicación, por medio de la cual se dará órdenes o mandatos a Organos Inferiores y, por ende, a los empleados que en ella laboran.

Estas órdenes o mandatos deben ser en formas ya establecidas, dividiéndolas para nuestro estudio de la siguiente manera:

- a) Ordenes
- b) Instrucciones
- c) Circulares

Las órdenes e instrucciones pueden tener un doble efecto, esto es, pueden ser individuales o generales; las circulares siempre tendrán las características de ser generales, con la salvedad de que

(13) Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. Décima Octava Edición, 1978 pp. 166

para ser obligatorias deben estar apegadas al Derecho. El servidor que no cumpla estos mandatos, en las tres formas antes expuestas, incurre en una falta que prevee el artículo 46 fracción V, inciso ---
 (14)
 (g), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que a la letra dice:

"Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las -
 órdenes que reciba de sus superiores".

En estos casos se considera la desobediencia reiterada como falta grave y su consecuencia el despido justificado en definitivo.

También es importante saber cuando un alto funcionario, --
 incurre en alguna infracción y puede ser sancionado.

Menciona el maestro Serra Rojas ⁽¹⁵⁾ que los delitos del orden común, son delitos ordinarios del orden federal o del orden local, -
 en los cuales pueden estar comprendidos los funcionarios; asimismo, considera que al no obedecer una orden, una instrucción o una circular, estos funcionarios dejaron de tener inmunidad o fuero durante el tiempo que estén dentro del sistema centralizado.

A los altos funcionarios nuestra Constitución les ha determinado los delitos por los que deben ser sancionados, así las cosas, no por tener una inmunidad, el alto funcionario hará lo que quiera, ya que es clara nuestra Carta Magna en su Artículo 108 al decir que
 "... los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios

(14) Legislación Federal del Trabajo Burocrático
 Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera
 Ed. Forrúa, S. A. México 1979 pp.41

del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurren en el --- ejercicio de su mismo encargo..."

Haciendo todavía más claro este concepto de los delitos y faltas, dice el Artículo 110 de la misma Ley Fundamental que.... No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo..."

En lo referente al Presidente de la República, el mismo -- Artículo 108 antes citado, en su tercer párrafo dice ... "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común..."

Estoy de acuerdo con el Maestro Serra Rojas en la interrogante que se plantea al decir "... ¿Cuáles son los delitos graves -- del orden común que puede cometer el Presidente de la República..?" (16)

Ya que en ningún precepto de nuestra Norma de N vienen e- numerados estos delitos graves habiendo, según mi punto de vista, una laguna ya que no hay Ley en donde podamos encontrar cuáles -- son los delitos graves que puede cometer el Presidente de la República.

(16) Derecho Administrativo Serra Rojas pp. 447

Añadiendo algo de consideración para el estudio que pretendemos hacer, podemos decir que el Presidente sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores y el Jurado que debe juzgarlo, ha de ser un Gran Jurado integrado por el Congreso de la Unión.

No podemos dejar en el olvido los delitos cometidos por los funcionarios públicos, debemos mencionarlos y para ello el Código Penal señala diversas categorías delictivas en los Artículos 212, -- que comprende el ejercicio indebido y el abandono de funciones públicas, el 213 y 214 que comprenden el abuso de autoridad, el 217 y 218 que se refieren al cohecho, el 219 al peculado y por último el 224 que habla de la concusión.⁽¹⁷⁾

Refiriéndonos a lo dispuesto por el Artículo 108 del citado Código Penal, diremos que de acuerdo con el Maestro Serra,⁽¹⁸⁾ el -- delito oficial se configura con los siguientes elementos:

- a) Que es un acto u omisión cometido por un funcionario - o empleado público.
- b) Que se comete en el ejercicio de ese mismo cargo.
- c) Que puede redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.
- d) Aún cuando no hayan tenido antes carácter delictuoso.

Por otro lado, hay una fijación de penas establecidas a los trabajadores que no cumplan las normas disciplinarias, las cuales son:⁽¹⁹⁾

(17) Serra Rojas. Derecho Administrativo pp. 449

(18) Idem pp. 450

(19) Idem pp. 460

- a) El apercibimiento.
- b) El extrañamiento, la amonestación y la censura.
- c) La multa.
- d) La privación del derecho de ascenso.
- e) El descenso.
- f) La suspensión temporal del empleo.
- g) La privación del empleo.

Todas estas medidas disciplinarias sólo las enunciaremos, pues se estudiarán a fondo en el capítulo IV de este trabajo, en el agpecto referente a las Condiciones Generales de Trabajo.

Considero importante hacer referencia a la forma de estado centralizada, para que de esta manera podamos hacer una diferenciación entre ésto y la descentralización.

Dice Zanobini Guido,⁽²⁰⁾ que el Estado centralizado es aquel en el que el número de poderes concedidos a los organos locales, está -- reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la adminis--tración local pueda desenvolverse.

Interesante definición además de ser muy práctica y verfi--dica, pues en nuestro país se limita a su máxima expresión a todos los estados, con la finalidad de que siempre estén apegados a las ór--denes del ejecutivo federal.

Ahora bien, tratemos de llevar a cabo un estudio de la for--ma de estado centralizado, éste tendrá por finalidad la creación y --

(20) Serra Rojas. - Derecho Administrativo pp. 459

existencia de un poder central que sea el que organice, dirija y coordine la marcha política de nuestro país.

En México, esta forma o sistema centralizado abarca a toda la República y es dirigido por un solo poder que tiene como funciones el mando y el actuar por medio de sus subordinados, este Gobierno central es el alma de la vida política de nuestra nación, ya que está compuesta por funciones legislativas, judiciales y ejecutivas.

Después de haber visto lo anterior, podemos decir que la Centralización, será dirigida en forma jerárquica ya que, tendrán que obedecer la acción de la autoridad central, tanto las Secretarías como los Departamentos de Estado; pues es indispensable para que haya un avance, el poder mantener la Unidad Administrativa, y esto se logra a través de la obediencia al sistema, ya que si hay un poder de mando, este debe ser el ente jurídico titular de derechos, que logrará mantener la unidad, y que esta unidad se logrará por medio de un sistema de control que llevará a cabo mediante una constante vigilancia sobre los órganos inferiores. Es necesario hacer hincapié en que la centralización administrativa se constituye en la acción del poder Ejecutivo.

Después de haber tratado cual es la forma en que se logrará la Unidad y quizá alguno de los caminos que la pueden llevar a cabo, es necesario concluir que el sistema Centralizado utiliza sobre todas las cosas una jerarquía administrativa, que será la realización jurídica que vincule entre sí los órganos de la administración y los

funcionarios, mediante el poder de subordinación, para asegurar la unidad en la nación. Se considera que esta jerarquización logra un ordenamiento entre todos los órganos que la componen; antes de dar por terminado el sistema centralizado mencionaremos que, para que exista el mismo debe tener las siguientes características:

- 1) Facultad de mando
- 2) Facultad de vigilancia
- 3) Facultad disciplinaria
- 4) Facultad de revisión
- 5) Facultad para resolver conflictos de competencia.

Por considerar que las tres primeras han sido estudiadas, sólo nos abocaremos a las dos últimas.

La facultad de revisión, es la que tiene la autoridad para -- realizar, aprobar y obligar a las autoridades inferiores a subordinarse a la ley. Esta facultad puede ser por petición de parte o por oficio.

La facultad para resolver conflictos de competencia, resulta ser de vital importancia para los efectos de este trabajo, ya que trataremos de llegar a una conclusión con respecto a que el Tribunal será el que conozca de los conflictos laborales de los trabajadores de CONASUPO.

Así pues, resumiendo, por considerarlo como la gran diferencia con la Descentralización Administrativa, la centralización --

estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tendrán facultades de decidir en los asuntos de mayor envergadura. Y así, como lo menciona Jacinto Faya Viesca,⁽²²⁾ dichas facultades será para hacer cumplir ciertas decisiones, el poder del manejo de la fuerza pública se da a escasos funcionarios, siendo esto una característica de la centralización.

Por esto considero que la administración centralizada, en un momento dado, aniquila las libertades legales e individuales, -- aunque debe reconocerse que actualmente se está trabajando mejor en razón de que, esta centralización, dió un paso gigantesco al crear la desconcentración territorial de la administración pública.

Estoy totalmente de acuerdo en que es indudable que se debe seguir trabajando con evoluciones positivas, para poder llegar a soslayar todos los inconvenientes que han perseguido a esta forma de gobierno.

Es pertinente mencionar que los Departamento de Estado, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen igual jerarquía que las Secretarías de Estado, pero cabe aclarar que tanto en la Constitución como en la práctica, la jerarquía es diferente. En efecto, los jefes de los Departamentos de Estado, no tienen calidad de Órganos políticos, ya que no pueden refrendar los Reglamentos, Decretos y Ordenes del Ejecutivo.

(22) Jacinto Faya Viesca. - pp. 46 Administración Pública Federal

Pero sí es obligación de los Jefes de los departamentos, el despachar y resolver los asuntos administrativos de su competencia, así como delegar a los funcionarios subalternos algunas de sus facultades administrativas.

En México existen a la fecha dos Departamentos de Estado a saber, el del Distrito Federal y el de Pesca.

Por otro lado, al estudiar la administración centralizada, es necesario ver, de manera somera, la Procuraduría General de la República.

El Procurador General de la República, es el titular del Ministerio Público Federal y además tiene a su cargo la misión de ser el Consejero Jurídico del Gobierno. Es el único funcionario, al cual se le otorgan las funciones de asesor jurídico y por tal carácter debe informar al Ejecutivo, de todas las leyes que violen preceptos o normas Constitucionales. El Presidente de la República puede, en un momento dado, enviar al Procurador General los proyectos de ley atento a su carácter de consejero del gobierno federal, a fin de que dé su opinión, pero revisando, lógicamente, si los mismos, no contravienen la Constitución.

2.- DESCENTRALIZADA

a) Organismos Públicos

Ahora que se han tratado de dar algunas características de los que consideramos que es la centralización administrativa, es --

importante estudiar lo que es la descentralización administrativa.

El régimen jurídico de la descentralización administrativa corresponde a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada. Este concepto lo doy en razón de que las entidades paraestatales, intrínsecamente están bajo un control de los órganos Centralizados, en el caso específico de CONASUPO por medio de un consejo de administración se realiza el ya mencionado control.

Es en teoría la integración de un conjunto de organismos, instituciones empresas de economía mixta y patrimonios públicos, que tiene por objeto, colaborar en las funciones que desempeña el estado, pero siendo independientes totalmente a la ya estudiada administración pública centralizada, con la que como hemos dicho -- existe una estrecha vigilancia y custodia, por parte de aquella y que será tema de estudio en este trabajo.

Antes que nada el fundamento de lo que hemos hecho referencia se encuentra enmarcado en el Artículo Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública y que a la letra dice:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal"...

- I) Organismos descentralizados
- II) Empresas de Participación Estatal, Instituciones de

Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.

III) Fideicomisos.

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial a aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela --
 (23)
 administrativa. Ahora bien lo que acontece después de haber visto la definición del Maestro Serra, es que dadas todas las funciones y la gran variedad de fines, no es en un momento dado posible regular y estructurar, el funcionamiento de los órganos de la administración pública.

Las características de la descentralización administrativa, es que no hay una dependencia jerárquica administrativa, cuestión que es diferente totalmente a la centralización administrativa, en donde hay facultades de vigilancia y de control.

Dice Waline que descentralizar, es retirar poderes de la autoridad de competencia menos general o sea de no competencia -- territorial menos amplia (autoridad local) sea de competencia especializada por su objeto.
 (24)

(23) Andrés Serra Rojas. - Derecho administrativo pp. 470

(24) Idem pp. 469

Estos órganos descentralizados o entidades paraestatales tienen formas especializadas, como son: personalidad jurídica y patrimonio propio, así como un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

El sistema descentralizado se divide en:

a) Descentralización por región o territorial que se entiende por consideraciones geográficas limitadas y por servicios públicos, municipales dentro de la misma jurisdicción.

b) La descentralización técnica o por servicio se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo y de los servicios públicos. (25)

Es por esto que hemos considerado que es importante después de haber visto cual es la división de la centralización, que demos la definición de la misma, según lo menciona el Maestro Serra:

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. (26)

En México, la creación de estos organismos descentralizados es creada por la ley expedida por el Congreso de la Unión o por una disposición del Presidente de la República.

(25) Serra Rojas. - Derecho Administrativo pp. 470

(26) Idem. pp. 470

Esto significa que solamente el Congreso de la Unión y el Presidente de la República serán los facultados para crear cualquier tipo de las entidades paraestatales que están señaladas en el Artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es necesario especificar que los estudiosos mexicanos opinan que los organismos descentralizados sólo deben ser creados por medio de una ley y no por una disposición del Ejecutivo Federal, esto lo pretenden fundar en razón de que la Constitución Política no autoriza al Presidente de la República para crear los organismos, pero podemos refutar que, en efecto la Constitución no faculta al -- Ejecutivo, pero tampoco se lo prohíbe.

Pero si se debe aclarar que la ausencia de esta prohibición no abarca a las secretarías de Estado, ya que el Artículo 90 Constitucional dispone que sólo podrá hacerlo el Congreso mediante la expedición de una ley.

Después de haber visto como se crea un organismo descentralizado es importante ver que estos tienen según el doctor Fraga (27) tres modalidades que son:

- a) Descentralización por región
- b) Descentralización por servicio
- c) Descentralización por colaboración.

(27) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo pp. 201

Para el estudio en particular de CONASUPO es necesario decir que se constituye como un Organismo Descentralizado por servicios, sobre este particular diremos que los sostenedores de esta escuela fueron sin duda alguna los eminentes juristas, Duguit, Jese y Bonard.

Duguit niega los derechos de soberanía y de poder público y afirma que en el estado sólo existen individuos gobernantes como afirma con deberes de servir a la causa social.

Jese dice que el servicio público es la piedra angular del -- derecho administrativo.

Bonnard: "Los servicios públicos son organizaciones que
(28)
forman la estructura misma del estado"

Debemos considerar que esta tesis expuesta por los grandes juristas, ya sólo es un antecedente pues actualmente la descentralización por servicio, y en especial en México, se rigen por la ley -- que dará atribución al estado para que este otorgue, cree, instituciones que sólo puedan ser prestadoras de servicios públicos, en razón de que los particulares no tendrán interés alguno, ya que el carácter de los organismos no tienen finalidades remunerativas. Pues como hemos dicho CONASUPO, es creado para soslayar, la deficiencia en materia de subsistencias y no para enriquecerse.

Es por eso que el interés que existe para que haya alimentación en México, es de gran trascendencia como interés colectivo,

(28) Fraga.- Derecho Administrativo pp. 21 y 22

a una necesidad, por lo que la administración pública realiza fundamentalmente esfuerzos para poder dar al pueblo por medio de un organismo las subsistencias básicas para su alimentación.

Serra da una definición en su libro referente a lo que es la descentralización por servicio; "Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializados para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos"⁽²⁹⁾.

Así podemos decir que las formas de descentralización por servicio obedecen a muchas razones, tanto del orden técnico, financiero y funcional, que servirán para lograr metas a realizar.

Es necesario en este estudio, mencionar los elementos de la descentralización por servicio, los cuales deben ser definidos -- por precisión por la ley o por un decreto, lo cual ayuda a que no -- haya problemas, o en su defecto se evitan numerosos problemas.

La descentralización es un procedimiento administrativo relativo a organizaciones autónomas y que permitirá particularizar por servicio, todos los inconvenientes que tiene el régimen central.

Ahora en forma particular, estudiaremos lo referente a la descentralización administrativa, puesto que como hemos visto -- CONASUPO, se encuentra ubicado en esta forma de organización. Se debe especificar que actualmente la descentralización adminis-

(29) Buttgenbaer. - Por Serra Rojas. - Derecho Administrativo pp. 597

trativa ha logrado llegar a un primerísimo plano, razón de ello es que hay más de 350 organizaciones descentralizadas, dentro del -- marco de la función administrativa.

El maestro Serra Rojas ha considerado la descentraliza-- ción como "El régimen administrativo de un ente público que par-- cialmente administra asuntos específicos como con determinación autónoma o independencia, sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela ad--
(30)
ministrativa".

Especifica Waline que la descentralización "Es una forma de organización administrativa en la que se integra a una persona de derecho público, la cual administra sus negocios en correlativa independencia del poder central sin desligarse de la orientación gu--
(31)
bernamental".

Después de haber visto que CONASUPO es un organismo - descentralizado por servicio, podemos decir que el lugar que ocu-- pa, es dentro de la administración pública descentralizada, ya que goza de una autonomía orgánica pues sus dirigentes representan a un ente público, diferente al poder central, disfrutará también de una personalidad jurídica propia que servirá para ejercitar los de-- recho que tengan necesidad de realizar, además esta personalidad está reconocida por nuestro Código Civil en su Artículo 25 que a la letra dice: "Son personas morales.....las demás
corporaciones de carácter público, reconocidas por la ley...."

Asimismo CONASUPO tendrá un patrimonio propio, que como se ha dicho estará integrado por los bienes que le aporte el Gobierno Federal.

CONASUPO está creado para prestar un servicio público -- que será de carácter puramente social, ya que constituye además de lo que se especificó en el primer capítulo un organismo de consulta en colaboración, a las disposiciones que marca la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, así como la colaboración en cumplimiento de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

La Descentralización, no desliga totalmente a CONASUPO, de la relación de tutela del estado, y prueba de ello es el control que existe para las instituciones por parte de la Ley General de Deuda Pública, en este caso el Artículo 32 que establecerá la vigilancia por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además del -- Consejo de Administración que ya se mencionó.

Por último que antes de entrar al estudio de la empresa de participación estatal, me gustaría que se vieran las diferencias y las relaciones que hay entre la centralización; para ello nos basaremos en el libro del Maestro Serra Rojas:

"En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación, en cambio en el régimen descentralizado, al ente público, con iniciativa y decisión propia se desliga por medio de una ley, de la acción inmediata del poder central.

Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia necesarias para mantener en forma precisa la orientación pública y económica de todos los elementos del estado".⁽³²⁾

b) Empresas de Participación Estatal

Consideramos importante, para el estudio de estas Empresas, dar aunque sea un ligero antecedente, de la evolución que llevaron a cabo las mismas. "En un principio y de una manera exclusiva, dominó la idea de la empresa privada, la que fue gobernada por los principios de liberalismo del siglo XIX. Más tarde la empresa privada se liga al auge del capitalismo dependencia monopolizadora, hasta que, finalmente, en el segundo cuarto de este siglo el estado comienza a ejercer una influencia mayor sobre las empresas, hasta el advenimiento de la empresa pública".⁽³³⁾

Ahora bien, la Empresa Pública, es difícil definirla en razón de que su concepto sería conforme a la forma y organización y desarrollo del estado, pero sí se puede aceptar la definición que se dió en el congreso celebrado por el "Instituto Internacional de Ciencias Administrativas", en junio de 1964, en Varsovia, y que fue expuesta por Nikola Balog; "es un actividad económica organizada sobre una base institucional por el estado o la sociedad con la participación mayoritaria de ellos por interés público y del estado y de la sociedad en cuestión".⁽³⁴⁾

(32) Saenz Peña, *Doctrina Democrática Administrativa*, pp. 487.

La legislación mexicana, cuando habla de Organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos, etc., los enuncia, como si en algunas ocasiones, no fuera susceptible de identificación jurídica común, y como se sabe, todas son partes y participan de la naturaleza de la administración paraestatal, por lo que el estatuto jurídico del derecho público, de las empresas paraestatales, hace que éstas adopten del derecho privado muchas formas y reglas jurídicas de constitución para estas empresas.

Podríamos decir que el concepto de empresa pública, está ligado a diferentes ciencias, como son: la política, la sociología, la ciencia económica, el derecho público y el derecho mercantil. Así podríamos decir, que estas empresas públicas se manejan desde el punto de vista procedimental, en cuanto al derecho administrativo, mientras que en el aspecto sustantivo, esto es en cuanto a la forma de constitución, como entidades, será referente al campo del derecho mercantil.

Por lo que podemos considerar que no sería conveniente quedarnos con la concepción estrictamente jurídica de las empresas públicas, ya que como hemos visto, su campo de aplicación en otras áreas es fabulosa, asimismo, las empresas públicas son un instrumento que ayuda a la administración pública para impulsar el desarrollo económico de nuestro país, ahora bien, el desarrollo de las empresas públicas ha sido efecto de lo que se denomina política nacionalizadora del estado, esta política consiste en forma jurídica de

apropiarse de empresas particulares, que se encuentran en quiebra o que no producen lo suficiente, aunque debemos considerar que el estado se ha vuelto creador de empresas, lo cual ha constituido en México un extraordinario crecimiento de dichas empresas, y esto no repercute en ninguna medida con la iniciativa de los particulares, -- por lo que podemos considerar, que en nuestro país, se da una economía mixta, ya que no es finalidad del estado monopolizar la actividad empresarial, sino por el contrario, se ha pretendido fomentar el concurso de los empresarios particulares, ya que si se tratara de imponer un monopolio sería ir en contra de las garantías individuales que marca la Carta Magna.

Es importante ver que los elementos característicos de las empresas públicas en el desarrollo, que tienen en el ámbito económico del país, así como en la ayuda al gran problema que es el desempleo.

Podríamos considerar que los fines de las empresas públicas son dos:

- a) La obtención de los ingresos mediante producción de bienes o la prestación de servicios socialmente útiles;
- b) La consecución de intereses colectivos, sin importar el ingreso financiero.

Por lo que podemos ver de las filiales de CONASUPO, podrían entrar dentro de estos fines como son; DICOMESA, en cuanto

al apartado que hemos considerado como a) y por otro lado CECONCA, en cuanto al apartado b), pues su función es netamente de una ayuda colectiva al campesino, por lo cual, como se puede apreciar es importante llegar a tener una clara idea de la función que desarrollan las empresas públicas que son filiales de CONASUPO.

b.1) Considero que para el estudio de la empresa de participación estatal (oficial) o como se denomina también pública, es necesario, explicar que para la empresa oficial, su principal interés es perseguir una ayuda colectiva, pero sin que esto sea obstáculo, para que haya un propósito de lucro, aunque esto último no sea la finalidad.

Y así vemos que por medio de la empresa pública el estado podrá desarrollar políticas económicas que ayuden a la colectividad; ejemplo de esto es la alimentación, la vivienda barata.

El maestro Serra, se refiere a la Empresa Pública, como las entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas, por medio de una ley del congreso de la unión o por un decreto del ejecutivo federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica. (35)

Desde luego la empresa pública, en su creación es un aporte más para el poder económico del estado, ya que el gobierno apoyará y ayudará a la empresa con los propios recursos del mismo.

(35) Serra Rojas.- Derecho Administrativo pp. 674.

Ahora bien, se debe considerar que las empresas oficiales deben de reunir, determinados requisitos los cuales, el doctor Serra a enumerado en 10 fracciones que a continuación enumeraremos:

- a) Régimen jurídico permanente o estatuto de derecho público.
- b) Personalidad jurídica y finalidad reconocida o establecida por el estado.
- c) Una forma jurídica para descentralizar funciones específicas del estado.
- d) Capital social proporcionado por el estado.
- e) Intransferible a los particulares y sin concurrencia de ellos en la constitución del capital social de la empresa.
- f) Dirección del estado a través del nombramiento de los altos cargos directivos, y control general del mismo en términos de ley.
- g) Relaciones de tutela y no de jerarquía administrativa.
- h) Régimen de derecho público en su organización y funcionamiento.
- i) Las actividades de la empresa con relación a los particulares puede estar subordinada a derecho privado.
- j) La empresa pública no tiene un propósito lucrativo preponderantemente, pero sí debe ser manejada con un criterio claramente económico.

Así pues, después de haber visto los elementos que se han enunciado, se capta que las empresas públicas, u oficiales serán creadas por una ley o por un decreto administrativo, pero es también necesario hacer hincapié, en que las empresas oficiales, muchas veces han sido empresas privadas y que el estado las ha nacionalizado en empresas públicas, para que después por medio de una ley cree nuevas empresas oficiales, quizá el ejemplo más importante en cuanto a esto último es la nacionalización de Petróleos Mexicanos.

b.2) Empresas Mayoritarias

Las empresas de participación estatal mayoritarias, se encuentran encuadradas, dentro de la ley orgánica para la administración pública federal, en el artículo 46 que dispone lo siguiente: "dentro de la administración pública paraestatal se considerará empresa de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones nacionales de crédito; una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas o uno o más fideicomisos a

que se refiere la fracción segunda del artículo tercero de esta Ley, considerado conjunta o separadamente, apartan o son propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se haga figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal; o

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración y a la directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

Así después de ver lo que la Ley enumera, considero que la empresa mayoritaria se ha constituido bajo la fórmula del derecho privado, ya que actúa bajo formas establecidas por él. Por lo que el estado, en esta circunstancia actúa como un accionista mayoritario, su papel será importantísimo ya que a final de cuentas será el que decida sobre los fines que perseguirá la empresa.

Creo que podemos aseverar que la mayoría de las empresas mayoritarias, adoptan el régimen legal de las sociedades anónimas, por lo que se puede considerar que aunque tienen un control del estado, su organización queda también regulada al derecho mercantil, y prueba de ello es que las disposiciones jurídicas que se aplicará a ellas son:

- a) Código de Comercio
- b) Ley General de Sociedades Mercantiles
- c) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
- d) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Por último es importante recalcar que las empresas de -- participación estatal mayoritarias serán de interés público por lo que sus fines y actividades económicos y sociales son fijados por el estado.

b.3) Empresas de Participación Estatal Minoritarias

Sobre esta clase de empresas, el artículo 48 de la Ley --- Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

"Para los efectos de esta Ley, serán empresas de participación estatal minoritarias, las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, u otras empresas de participación es tatal mayoritarias consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel.

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el secretario de estado o jefe del departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente; las relaciones de las empresas de participación estatal minoritarias con la administración pública federal, serán las que determine la ley".

Después de haber visto el concepto que marca la ley, podemos decir que las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades en las que el estado, es socio minoritario, ya que su aportación representa no menos del 25% del capital de la sociedad, pero como se establece no más del 50% del mismo.

En cuanto al comisario encargado de cuidar la participación estatal en cada una de estas empresas, lo nombra el titular de la secretaría que coordina este sector.

Las empresas minoritarias han adoptado el régimen de so- ciedades mercantiles, quedando su creación y organización dentro del derecho mercantil.

Es importante decir que no hay muchas Empresas Minoritarias, más bien el estado ha hecho posible su participación dentro de las empresas minoritarias.

Por último en estas dos clases de empresas en donde hay actividad privada y pública, surge una nueva actividad que se denominará Economía Mixta.

Con esto se conseguirán varios propósitos de políticas sociales que ayudan a realizar intereses y esfuerzos de particulares y gobierno.

C A P I T U L O III

REGIMEN JURIDICO DE LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTEN-
CIAS POPULARES1) Naturaleza Jurídica

Considero que lo primero que debemos analizar en cuanto a la naturaleza jurídica de CONASUPO, es que fue creada por Decreto del 23 de marzo de 1965, publicado en el "Diario Oficial" de la --
Federación del día lo. de abril de 1965, ⁽³⁷⁾ y que para todos los efectos legales, la Compañía tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. Como hemos visto en el capítulo segundo, CONASUPO goza de una autonomía orgánica, la cual se percibe por medio de sus órganos que representan a un ente público, totalmente distinto de la administración Pública Centralizada.

CONASUPO, aunque goza de una autonomía, estará sometida a una vigilancia por parte de la administración pública centralizada, por lo que se ha considerado por algunos autores, que esta -- Autonomía Orgánica de hecho no existe; respecto a esto creo que hay bastante de cierto en esta afirmación, ya que el principal órgano representativo de la Institución que se estudia es el Director General, que es nombrado y removido por el Presidente de la República.

La personalidad jurídica que ha sido otorgada a la COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, en un acto y que fue plasmado en el Decreto Presidencial creativo del organismo

público descentralizado en estudio, además está reconocida en --
nuestro Código Civil vigente en el artículo 25 que dice:

"Art. 25.- Son personas morales las demás corpora--
ciones de carácter público reconocidas por la ley".

Ahora bien, consideramos importante que no se debe--
pasar por alto los atributos de la personalidad de Conasupo, como
son el Nombre, el cual como se ha visto es COMPAÑIA NACIONAL
DE SUBSISTENCIAS POPULARES, es de nacionalidad Mexicana y
el domicilio se encuentra en esta Ciudad de México.

Conforme al patrimonio con que cuenta CONASUPO, tie-
ne éste la característica de fondo público que la Administración Pú-
blica Centralizada le otorga, por lo tanto se confirma, una vez más
el poder de vigilancia y control que implica la facultad para compro-
bar la correcta aplicación del patrimonio que fue dado a los fines -
específicos que le son encomendados.

Ahora bien, el Patrimonio de CONASUPO, está integrado
por los bienes que aporta el Gobierno Federal y sobre todo por los
bienes que formaron parte de la sociedad mercantil del Estado de-
nominada COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES
S. A., actualmente en liquidación, además de las aportaciones que
con el carácter de subsidios proporciona el mismo gobierno fede-
ral con cargo al presupuesto anual de egresos de la Federación y
que se operan en la compra de productos agrícolas, subsistencias
populares e inversión pública, en los términos y condiciones que

establezca la Ley de Ingresos Relativa; las transferencias y otras ad ministraciones presupuestales previstas en el presupuesto de egre sos de la Federación y por los Productos, aprovechamientos, apo yotaciones y donaciones que por cualquier otro título adquiriera.

También es de consignarse, que CONASUPO actuará en representación propia y como asesora, según se proceda en los términos de leyes, decretos y reglamentos respectivos de los organismos oficiales o en su defecto semioficiales, encargados de -- reglamentar, planear y controlar la producción, la distribución, la venta de los productos necesarios.

Para terminar con este primer inciso, al crearse -- -- CONASUPO, como organismo público descentralizado, no iría a cometerse el mismo error que con su antecesora, que como se ha mencionado fue CONASUPOSA, en donde resultaba que su naturaleza jurídica era doble; ya que de conformidad con el espíritu y textos de diversas disposiciones y gente de derecho público, se trataba de un organismo descentralizado, pero por otra parte, estaba organizado como una sociedad anónima, aunque en realidad era -- una empresa del Estado, manejada directamente por éste, pero -- regida por la Ley general de Sociedades Mercantiles, ya que como se menciona había un acta constitutiva de CONASUPO, S. A., pasada ante la fe del Notario Público Número 129 del Distrito Federal. (38) Por lo cual al ser convertido en Organismo Público Descen-

(38) Acta Notarial Constitutiva pasada ante la fe del Notario No.129

tralizado, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, se le darán también, funciones específicas de asesoría, planificación y ejecución en los campos de estudio que el mencionado organismo fuese a realizar.

2) Capacidad Jurídica

Es importante especificar que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, siendo persona jurídica de derecho público, y dado el reconocimiento de su personalidad por ser un centro de imputación de relaciones de derecho, tiene una capacidad jurídica para actuar.

Esta capacidad que tiene CONASUPO para actuar la ejerce mediante actos propios del derecho privado así como también de derecho público.

Así la Institución podrá crear relaciones jurídicas tanto al actuar en defensa de sus intereses, como al crear dentro del mundo de las relaciones, obligaciones y derechos.

Esto nos traerá como consecuencia que tendrá que trabajar bajo principios de legalidad, ya que, toda relación jurídica, estará sujeta a lo que determinen las leyes, y ésta será en el sentido, de lo que se determine en el decreto de CONASUPO.

Así pues, el organismo actuará conforme a lo dispuesto en su creación y no podrá actuar en campos en que ese decreto se lo prohíba o que no esté previsto.

Hay un principio de derecho administrativo esencial de las personas jurídicas de derecho público y que se denomina o llama de adherencia al fin. Este principio consiste; "En que las entidades no territoriales dirijan su actividad de acuerdo con una organización teleológicamente delimitada por los ordenamientos jurídicos, toda personificación jurídica del estado tiene un fin -- adherido implícitamente; por lo general se trata de realizar un interés general o cualitativo".

CONASUPO, tiene fines particulares que serán propios de su naturaleza, pero siempre delimitados a la estructura que el estado desee que opere.

En cuanto a la capacidad es necesario enunciar lo que menciona el artículo 26 del Código Civil vigente que otorga a los establecimientos públicos, la capacidad necesaria para llevar a cabo sus funciones a las que están destinados. Como personas morales, podrán ejercitar todos sus derechos para que sean necesarios, para la realización del objeto de la institución.

La capacidad jurídica de que goza CONASUPO, es importante por ser titular de derechos y obligaciones, ya que como ente debe de tener dicha capacidad, para llevar a cabo su función dentro de la administración pública paraestatal.

Ahora bien esta capacidad de la que goza CONASUPO, - por tener una Personalidad Jurídica propia, va a suponer una posi-

(39) Jacinto Faya Viesca

bilidad jurídica, de hacer valer sus derechos, de poder celebrar actos jurídicos y de ejercitar acciones y defensas ante las autoridades judiciales, tanto del orden común como del orden federal.

Pero es sabido que CONASUPO no puede actuar físicamente por ser una persona moral, por lo que su director general, dará como máximo dirigente que es de la Institución, poder a un determinado grupo de personas para que actúen en nombre y representación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con lo cual el organismo estará participando directamente dentro del esquema jurídico que actualmente hay en nuestro país.

Dicho poder notarial que se otorga, está conferido en lo previsto por el Código Civil en su Artículo 2554 en el primer párrafo, con facultades generales para actuar.

Considero importante ver la capacidad de ejercicio que en un momento dado pueden tener los apoderados de CONASUPO; "Podrán comparecer y ejercitar el poder que se les confiere ante toda clase de personas, Autoridades Judiciales y Administrativas, Civiles, Penales y del Trabajo, Federales y Locales, en Juicio y fuera de él, con la mayor amplitud posible....." (40)

Asimismo, y como lo mencionamos al principio de este inciso, el decreto de CONASUPO en su artículo 10, dará facultades, obligaciones y responsabilidades al Director General de dicha institución y que consistirá en:

(40) Testimonio Público No. 74664, volumen 1394, ante la fé del Notario Público 49, Julián Matute Vidal.

(Antes de mencionar dichas atribuciones quiero hacer patente que sólo serán señaladas las que interesen a la materia de capacidad jurídica que estamos estudiando).

I. - "Dirigir la marcha ordinaria de la compañía, representándola legalmente en su relación interna y externa en todas las facultades que conforme a la legislación correspondan a un mandatario general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, sin más limitaciones que las que resulten del regimen especial para 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".

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

VII. - "Nombrar el personal y empleados de la Compañía, señalando sus atribuciones, obligaciones, y retribuciones, con arreglo de los reglamentos, instructivos y presupuestos en vigor elaborados por el Consejo de Administración y proponer nombramientos de los Subdirectores y Gerentes de la Compañía".

XI. - "Precidir los consejos de administración de las filiales de la compañía que le señale el Consejo de Administración".

XII. - "Las demás que le fijen la legislación y reglamentos sobre organismos públicos descentralizados, este decreto y los acuerdos y resoluciones del consejo de administración".

Considero que es importante ver cual fue la situación laboral en las empresas antecesoras de CONASUPO, dentro de este inciso, en el que vemos cual es la capacidad jurídica de CONASUPO.

Antiguamente las relaciones laborales de las antecesoras de CONASUPO, estaban regidas por la ley federal del trabajo, las razones fueron las siguientes:

a) La Ley Federal del Trabajo, fue hecha en el año de 1931, por lo que abarcó al plan sexenal de 1934 y al Comité Regulator del Trigo de 1937, que eran los órganos de carácter oficial, así las relaciones que había de trabajador y patrón eran relaciones burocráticas, que quedarían excluidas de dicha ley, en virtud de que la misma disponía en su artículo segundo que las relaciones laborales serían regidas por leyes del servicio civil, las que podemos decir que jamás fueron expedidas.

Por lo tanto se puede asegurar que la relación burocrática que estaba en un segundo lugar en la cual estaba desamparada, pues se cometían injusticias para los trabajadores, fue hasta 1938; en que se promulgó el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión.

b) El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, fue creado en el mismo mes y año que el estatuto burocrático, sin embargo tanto este órgano como los que le precedieron hasta 1965 en que se creó CONASUPO, fueron constituidos como semioficiales, o como sociedades anónimas de participación estatal, regidas por la ley general de sociedades mercantiles, razón por la cual las relaciones laborales con sus trabajadores, quedan dentro del ámbito de la Ley Federal del Trabajo.

Como lo señalamos toda esta Institución perduró hasta el año de 1965, cuando fue creado el Organismo Público Descentralizado, denominado CONASUPO y que está dentro de la administración pública, y que como se ha dicho y se estudió en el primer capítulo de esta tesis es oficial, por lo cual se estudiará su situación laboral en el inciso 4 de este mismo capítulo.

3) Función u objeto social

Como se vió en el primer capítulo de este trabajo, desde el tiempo del Presidente Cárdenas, ha habido preocupación por la alimentación para el pueblo mexicano, pero hay que hacer hincapié en que por ser de notorio interés público desde 1954, el estado ha intervenido permanentemente en la regulación de los mercados nacionales, en los productos denominados de primera necesidad para la alimentación popular, y así salvaguardar ingresos de ejidatarios y pequeños propietarios, conforme a sistemas proteccionistas, en ---

cuanto a los precios razonables y remunerativos de primera mano y con esto quitar de en medio a los intermediarios que obran para regular en prácticas ilícitas y acaparadoras, o funcionando para -- que en un futuro se pueda especular con dichos productos; también es de importancia promover la comercialización de cosechas sobre marcas de calidad que garanticen el interés de consumidores y si es posible que haya sobrantes para favorecer a que sean incluidos en los mercados internacionales, con lo cual se puede llegar a obtener una mejor capacidad en cuanto al incremento económico de los sectores más débiles proporcionando alimentos de primera necesidad a bajo precio.

CONASUPO es el principal instrumento de regulación y abasto en el mercado de las subsistencias populares y su intervención se finca en la Constitución general de la República que, en su artículo 39 establece que el interés general siempre debe prevalecer sobre cualquier otro; en su artículo 27, en el cual se otorgan facultades al ejecutivo federal para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio social; el artículo 28 que dispone perseguir actos de acaparamiento de bienes que constituyan una ventaja particular en perjuicio del público en general.

Es en esto en lo que se basa fundamentalmente la función social de CONASUPO, aunque es bueno que se vea que no es puramente demagogia y prueba de ello nos atrevemos a decir en el precio

tan bajo de los productos necesarios como lo es la venta de leche a las clases más necesitadas, el precio que se dá es mínimo sólo que es bueno especificar que este comercio lo realiza la filial de Conasupo, denominada LICONSA, este precio que se da es por estudios socioeconómicos que tratan de dar una fijación a los precios no perjudicando o por lo menos tratando de no afectar demasiado al pueblo.

Para satisfacer tales necesidades es que CONASUPO, organismo de comercialización social, tuvo que ampliarse en espacio y servicios a las tiendas urbanas que cubren "494 ciudades con población superior a 10,000 habitantes en el país y desarrollar el sistema rural dentro del modelo CONASUPO-COPLAMAR, hasta un total de 14,000 pequeños comercios que cubran otras tantas poblaciones de entre 500 y 9,900 habitantes".⁽⁴¹⁾

CONASUPO también dentro de su objetivo social planifica, organiza y ejecuta intervenciones reguladoras del estado, para mantener los precios de garantía, estableciendo sistemas de acuerdo con las situaciones que prevalecen en los estados productores y en los mercados nacionales e internacionales.

Asimismo la política comercializadora de CONASUPO, es proteger el ingreso rural de los precios bajos, combatir especulaciones y acaparamientos, así como los precios que vulneran el interés de los consumidores.

(41) Gaceta CONASUPO, abril de 1981. No. 29, 2a. época.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, controla directamente con el campesino, las reservas nacionales, -- que son las que permiten en un momento dado satisfacer los mercados internos, y para tal fin se tienen las filiales enunciadas, las cuales serán los campos comerciales adecuados; actualmente hay una nueva forma de llevar los alimentos a las clases campesinas y que es el que acabamos de mencionar el cual lleva el nombre de CONASUPO- COPLAMAR, esta nueva forma de distribución tendrá la finalidad de llegar a los rincones de la patria para poder -- satisfacer las necesidades primarias del pueblo.

CONASUPO en cuanto a su finalidad social, tiene y esto por desgracia, que importar en caso de reservas deficitarias o por las necesidades de consumo de la población, esto es en estos momentos, uno de los problemas más importantes, ya que siendo México una nación potencialmente grande y fuerte en cuanto a riquezas naturales y a campos fértiles, es indispensable y necesario importar la alimentación, es en esta cuestión en donde se va la gran mayoría del presupuesto de CONASUPO, pues hay que traer comida para el pueblo.

La acción industrial de CONASUPO, realiza el abasto de la planta privada y expresada en productos ALIANZA hace presente la acción del gobierno en esta materia. También es de tomarse en consideración que CONASUPO está incluido en la Nueva Ley

de Fomento Agropecuario, para que por medio de los estudios que ha realizado y de las finalidades que ha de cumplir, intervenga en la regulación de los mercados internos, pero es de tomarse muy en consideración el programa por el cual el estado por conducto del sector comercio y en especial de CONASUPO en sus programas de acción en materia alimentaria, constituyen un principal canal para el S.A.M., el cual será respuesta a muchas facetas y complejidades entre los diversos organismos que trabajan en dicho programa.

CONASUPO realiza el surtimiento total o a veces parcial de la materia prima a la industria alimentaria del país que como se ha dicho es tanto privada como pública.

CONASUPO es el principal abastecedor de los productos al pequeño comercio como mayorista oficial, y por tal motivo sana técnica y financieramente a dicho pequeño comercio y lo trata de incorporar a una acción mercantil netamente social en esos productos que serán : los de primera necesidad y que son tratados de estudiar y de llevar a cabo en la ley antes mencionada, y por la cual CONASUPO por su vasta experiencia en estudios realizados, es integrante de la Comisión y debe ser escuchada en cuanto a sistemas de capacitación a los campesinos, para que con esto haya un mejoramiento a la tierra y a la regulación del mercado interno, para que en un futuro no lejano se deseche la idea

de la importación de materias primas que ocasionan la fuga de divisas.

La CONASUPO debe promover, organizar y operar - sistemas comerciales, adecuados para comprar, distribuir y vender subsistencias populares.

Asimismo es también ingerencia de CONASUPO, el -- coordinarse en sus actividades de acuerdo con lo que más convenga al interés nacional, con las organizaciones reconocidas de e- jidatarios, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, sindi- catos, cooperativas de producción y de consumo, banca oficial y privada, con las cámaras comerciales e industriales y con todas las demás corporaciones que la misma institución juzgue conve- niente, el tener un trato para lograr una mejor operación funcio- nal.

Es importante en cuanto a la función de CONASUPO lo dicho por el entonces presidente de México, Lic. Díaz Ordaz, en su informe del 10. de septiembre de 1965 y que dice "La acción del estado se va encaminando a proteger a los consumidores en general, además de favorecer a los grupos sociales de menores recursos, proporcionándoles alimentos a bajo precio. Razón por la cual el Gobierno Federal ha intervenido en el mercado, adqui- riendo, almacenando, distribuyendo y vendiendo cosechas para regular los precios de aquellos productos agrícolas considerados

proporcionalmente como de primera necesidad para el pueblo Mexicano, procurando desterrar las prácticas ilícitas de intermediarios y agitadores, que actúen sobre todo en los centros -- (42) campesinos".

Así pues Conasupo, debe existir para salvaguardar los ingresos de los ejidatarios, debe crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que sean social y técnicamente necesarias para un beneficio colectivo, así como coordinarse con las organizaciones afines.

(42) Informe presidencial del día 10 de septiembre de 1965

i) LEGISLACION LABORAL EXISTENTE;

a) Artículo 123 constitucional.

La Revolución Mexicana se constituye jurídicamente, por medio de nuestra carta magna, la cual era un ideal para todos los mexicanos, pues aquí se daría una nueva forma de vida y la lucha -- armada tendría un porque en esta constitución.

Los hombres que pelearon, en su mayoría obreros y campesinos verían en ella los anhelos de sus antepasados y los suyos -- propios y lo que esta gran carta debería contener; aspectos que los mencionaran y que los protegieran.

Y es así de importante su participación en esta revolución que cuando se discutía el artículo 5o. de la misma, se veía que no -- podía estar completo en cuanto a los trabajadores, sino que por el -- contrario había lagunas y sobre todo que seguirían desprotegidos, -- así pues varios de los participantes de los debates pedían o mejor dicho exigían el que se hiciera un capítulo referente a estos hombres que habían sido los iniciadores del proceso armado, ya que como se sabe las famosas huelgas de Río Blanco y Cananúa habían despertado una conciencia en ese pueblo en ebullición.

Pues bien y como lo estipuló en su discurso el constituyente Froylán Manjarréz, "El problema de los trabajadores, es tan hon- do y tan intenso y debe ser la parte en que más fijemos nuestra aten-

ción; creo que debe ser más explícita nuestra carta magna sobre este punto, debemos dedicarle toda la atención, y no sólo un artículo, (43) ni una adición, sino todo un capítulo todo un título de la carta magna".

Y para concluir diría, "No señores, a mí no me importa que esta constitución esté o no dentro de los moldes que previene juriscultos, a mí lo que me importa es que se den las garantías su ficientes a los trabajadores, que atendamos debidamente al clamor de esos hombres. Y realmente que iba a sorprender esta constitución al mundo entero ya que rompía con los moldes establecidos para la creación de las mismas, pero debemos reconocer que estos -- hombres harían intrínsecamente nuevas funciones Sociales del Estado Federal, así como facultades expresas de carácter social, y al mismo tiempo una revolucionaria concepción del derecho de trabajo que tendría como máxima finalidad la ayuda al trabajador.

Pero al mismo tiempo no quiero estancarse con lo establecido en el artículo 123 y en el artículo 5o. ni dejarlo de por vida, si- (44) no por el contrario, y como lo menciona el artículo 39 constitucional el pueblo tendrá en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o -- modificar la forma de su gobierno, lo cual entiendo yo, puede en todo momento cambiar la estructura y funcionamiento del gobierno existente y así poder dar en un momento determinado un giro total a la - materia laboral.

(43) Alberto Trueba Urbina. El Nuevo Artículo 123 pp. 48
Editorial Porrúa, S.A.

(44) Constitución Política Mexicana, Ediciones Andrade 1964

Si los trabajadores son afectados, irfa en contra de lo que atinadamente menciona el maestro Burgoa sobre el Artículo 123 acerca de la consecuencia legislativa de una idea, de un propósito tendiente a procurar para la clase trabajadora un mínimo de garantías sociales frente al otro factor de la producción: el capital.

Nuestra constitución es social y tiene estatutos protectores y reivindicadores de los obreros, campesinos, burócratas, trabajadores en general.

Considero que el Artículo 123 fue el remedio normativo -- más idóneo para lograr, mediar, condiciones de desigualdad que existían y que por desgracia actualmente existen.

Es asombrosa la aflicción de los constituyentes de Querétaro, al formular el artículo 123 ya que quisieron ayudar a la gente más necesitada, al trabajador, en una situación más equilibrada y de igualdad frente al patrón, esto se lograría mediante la consagración de un mínimo de garantías sociales de tal manera que el empleado no se viera ya coaccionado, en la aceptación contractual por aquellas -- circunstancias que le impedían aceptar condiciones de trabajo y sí por el contrario que acepte condiciones favorables para laborar.

En otras palabras, al pretender instituir el artículo 123 la igualdad de situaciones entre patrones y trabajadores, al procurar establecer un equilibrio entre esos dos factores de la producción en la creación de la relación de trabajo, proplamente quiso garantizar al

(45) Las garantías individuales, Ignacio Burgoa, Editorial Porrúa, S.A página 21.

(46) Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Tra

obrero su libertad, eliminando o al menos suavizando los escollos que de hecho lo coartaban.

Después de haber visto todo lo anterior podemos deducir que el derecho del trabajo por medio del artículo 123, es el que regirá en todas las relaciones laborales tanto entre los Estados como en los Municipios y sus servidores, así como para las empresas privadas y para las relaciones laborales entre el Gobierno y sus trabajadores.

Ahora bien, es importante hacer un análisis de la expedición de las Leyes y Reglamentos en Materia Federal.

Las Leyes laborales serán expedidas por el Congreso de la Unión, según lo estipula el Artículo 73 fracción X de la Ley Fundamental.

Los Reglamentos Autónomos son exclusivos del Presidente de la República haciendo una salvedad en los Reglamentos de Leyes Locales, el cual es privativo de los Gobernadores de los Estados.

Habiendo una salvedad en la aplicación de las Leyes Federales en Materia del Trabajo ya que el artículo 123 de la constitución en su fracción XXXI del Apartado enuncia lo siguiente:

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las Autoridades Federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulea, --

azucarera, minera, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, -- hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Esta fracción fue adicionada a la constitución pues es sabido que originalmente no existía.

Fue publicada en el Diario Oficial el 18 de noviembre de 1942, pero dicha adición iba a ser modificada o reformada en el año de 1962 el 21 de noviembre del mencionado año.

He querido transcribir esta fracción ya que es básica para el estudio de nuestra institución, pues es claro ver que los Organismos Descentralizados, son parte de la competencia federal para los asuntos laborales.

Es entonces objetivo, ver que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares como Organismo Público, debe ser tratado a un nivel Federal, esto último lo recalco porque se ha dado el caso de que se han tenido que contestar demandas laborales que se presentan en la junta local de Conciliación y Arbitraje, lo cual nos da una idea de que esta fracción no es estudiada por los litigantes al hacer escritos de presentación de demanda laboral y así que será perjudicial para sus mandantes ya que el juicio tendrá que ser más largo, pues lógicamente la junta se deberá de considerar incompetente y tendrá

(47) Constitución Política Mexicana, Editorial Andrade 1964

ue remitirla a la Junta Federal o en su caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es de suma importancia ver que nuestro artículo 123 cuando fue reformado con la añadidura del apartado B, va a perder una (48) seguridad formal, que tenía originalmente la fracción A del mencionado artículo.

Ya que como lo menciona el maestro Trueba, el derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas será irrestricto.

Con esto se perdía una estabilidad lograda en el compendio original y que era de gran ayuda a los trabajadores.

Ahora bien, tratemos de situar esta fracción B, comenzando por decir que su origen fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, debemos dejar suficientemente claro que ese artículo 123, así como el 27 son los derechos del hombre que se consigna en una Constitución Social y que se deben denominar Derechos Sociales ya que viene a hacer una transformación de la antigua Constitución de 1857 en la que lo importante era el hombre y sus derechos, pero en la que se descuidaba a la sociedad, razón por la cual al romper con los moldes tradicionalistas, nuestra Constitución daba un gran paso adelantándose a todas las demás Constituciones del Mundo.

Se puede considerar que las garantías sociales consideran al hombre, con derechos sociales, esto es tratar al individuo como

(48) Trueba Urbina, El Nuevo Artículo 123, pp. 183

tivamente y con esto se logra que haya una mayor justicia, para reparar todas las injusticias que han habido.

Así al querer hacer una comparación entre las Garantías Individuales y Sociales nos tenemos que avocar a lo que el Doctor -- Burgoa establece: "no sólo existe entre dichas dos clases de garantías una perfecta compatibilidad, sino que las sociales vienen a crear en la realidad una situación práctica en que la parte económicamente débil en las relaciones jurídico -sociales puede efectivamente desempeñar su libertad frente a los sujetos fuertes y poderosos la cual antes se daba de una mera existencia teórico-legal".⁽⁴⁹⁾

Así pues vemos que existe una diferencia entre el hombre-individuo y el hombre-social, que se puede resumir en que las Garantías Individuales es la defensa del hombre ante el estado y en cambio las Garantías Sociales son la defensa de un núcleo de individuos ante patrones, empresarios, banqueros, etc.

Por lo que el Doctor Trueba considera en su libro el Nuevo Artículo 123 de la Libertad Individual estará limitada por la Libertad Social ya que del mismo modo que por encima del interés individual está el interés social.⁽⁵⁰⁾

Ahora bien después de haber visto todo lo anterior sólo nos queda decir que en nuestra Constitución y en especial en el artículo 123 las Garantías Sociales son mínimas y que deben ser estudiadas estas garantías para un mayor equilibrio e igualdad.

(49) Garantías Individuales, Ignacio Burgoa, Edit. Porrúa, pp.27

Para que todos los trabajadores gocen de mayores beneficios y así se siga con la finalidad de la Revolución.

b) La Ley Federal de Trabajo

El párrafo introductorio del Artículo 123 dirá:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundados en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes.

Así sin estar en contra de lo dispuesto por este párrafo, el día 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió su Ley del Trabajo que no sólo es la primera de México, sino que salvo disposiciones dispersas de algunas naciones del sur, es también la primera (51) de nuestro continente.

Es por esto que esta Ley sería un antecedente muy valioso de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que vendría a ser la consumación de la Lucha Revolucionaria, plasmada en una Ley que amparará a todos los trabajadores.

Y como dice en su libro el maestro Mario de la Cueva, en un precioso primer párrafo de su exposición de motivos señaló las finalidades de la legislación; "urgía remediar las graves injusticias que en épocas pasadas se cometieron y que fueron una de las causas principales de la Revolución. De aquí que siendo el objeto de la Ley remediar esas injusticias y a fin de que no puedan repetirse, fue preciso dar a sus disposiciones el único carácter que le pone a cubierto

(51) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo

le las contingencias de la política: El de ser justos".

Pero sirvió también de antecedente la Ley Reglamentaria de la Libertad del Trabajo, donde se contemplan problemas referentes a la huelga, y así un año después en 1926 se va a crear el Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien con la creación de la declaración de los Derechos Sociales hubo una mayor conciencia de clase por parte de los obreros quienes crearon Sindicatos y Federaciones, Confederaciones y con esto fue una fuerza viva y activa al servicio del trabajador, y se convirtieron en una fuente cuyas primicias fueron las huelgas, -- contratos colectivos y los conflictos colectivos.

Así con todos estos problemas el poder revisor de la Constitución modificó en el año de 1929 el párrafo introductorio de la declaración y se trató de llegar a las soluciones que fueran prácticas, así la Ley del trabajo sería unitaria y sería expedida por el Congreso Federal, pero su aplicación sería tanto por las autoridades federales así como por las autoridades locales, aunque en estas últimas habría una distribución de competencia influida en la misma reforma.

Así que como hemos visto esta nueva Ley de 1931, fue precedida para su elaboración por varios proyectos.

Esta Ley fue promulgada por el Presidente Ortiz Rubio el día 18 de agosto de 1931, su duración de 1931 hasta 1970, tuvo varias reformas y adiciones como lo menciona el maestro de Buen Lozano,

(52) Néstor De Buen Lozano
Derecho de Trabajo, Editorial Porrúa, S. A. pp. 339

sería excesivamente prolijo hacer una relación precisa de sus modificaciones ya que es importante ver algunas reformas que se pueden considerar como las más importantes.

En 1933 se modifican los artículos relativos a integración de las comisiones de salario mínimo. Para 1936 se establece el pago del séptimo día de descanso semanal. En 1940 suprimió que los Sindicatos tuvieran que participar en asuntos de política. Para el año de 1941, se modifican preceptos sobre el derecho de huelga.

En el decreto del 29 de diciembre de 1962 se reglamentaron reformas constitucionales el mismo año, relativas a los trabajos de los menores, mujeres y a la participación de las utilidades, etc.

Asimismo podemos decir que esta Ley fue una buena medida para hacer que México no se frenara en la industria y por ende que siguiera un desarrollo económico factible para el mejoramiento de la vida de los trabajadores, ya que con esto se lograría dar al trabajador el lugar tan importante que merece dentro del ámbito social y nacional.

Al tratar de analizar la Nueva Ley Federal del Trabajo, me gustaría hacer hincapié en que esta Ley tuvo antecedentes desde 1967 en que se designó una segunda comisión, después se enviaría un anteproyecto en el año de 1968, a continuación se harían comisiones, tanto de trabajadores, como de patrones, las cuales no fueron de muy buena voluntad por parte de éstos.

(53) Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, Tomo I pp. 57

Todo lo anterior lo he querido describir en forma sintética, para que se vea que no fue creada la Ley como se dice en agradecimiento a los trabajadores que no intervinieron ni apoyaron al movimiento estudiantil de 1968, sino más bien esta Ley viene a ser un estudio de los enterados del derecho del trabajo, y que vieron la necesidad de modificar totalmente la ley anterior.

Esta Ley sería un avance en todos los sentidos, ya que como dice el Maestro Trueba "la nueva legislación laboral supera a la Ley de 1931, pues establece prestaciones superiores a ésta, perfecciona la técnica legislativa de la misma, pero no se aparta del ideario de la ley anterior".

Esto es muy cierto en razón de que se van perfeccionando los derechos sociales, ya que trata de lograr una mayor equidad en cuanto al reparto equitativo de la producción, y siempre trata de estar apegada al Artículo 123, que como hemos visto es y será hasta que el pueblo lo decida, la guía a seguir.

Es indudable que esta ley ha servido para que haya un progreso dentro de la Economía Nacional y que así participe en el bienestar de las condiciones de vida de los trabajadores, asimismo esta nueva ley ha protegido perfectamente a trabajadores menores, a las mujeres y a los técnicos que salen al extranjero.

Esta Ley Federal, tiene como finalidades básicas para seguir adelante, el tener una dinámica especial, que logre siempre y

(54) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho de Trabajo pp. 190

a cualquier momento proteger que se cumplan los preceptos constitucionales, que no se descuide a la salud y la vida del trabajador, así como definir qué es lo que se entiende por jornada de trabajo en donde quedará también incluido cual será el descanso de los trabajadores, tanto en los fines de semana como en el periodo vacacional.

La vigencia de esta nueva ley será desde el 10. de mayo de 1970 y si se modifica para lograr el justo medio que mencionaba Aristóteles, considero que llegará a tener una mayor vigencia que la de 1931.

Por lo tanto es necesario que siempre haya renovaciones para los trabajadores por lo que considero importante la afirmación del maestro De la Cueva en cuanto a su afirmación de la nueva Ley en su elaboración, " configuro un proceso democrático de estudio y preparación de una Ley social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa!"

Este ejemplo se puede decir que tuvo resonancia en la época del Presidente Echeverría ya que en este período presidencial se aboca principalmente a problemas importantes de los trabajadores en el orden nacional al crearse una Comisión Nacional Tripartita:

Primera Comisión. - Inversiones, productividad y descentralización de la industria.

Segunda Comisión. - Desempleo y capacitación de los recursos humanos.

(55) Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo - Mario de la Cueva

Tercera Comisión.- Industrias Maquiladoras y exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental.
(56)

Quizá el logro más importante de estas comisiones son en materia de la vivienda, que logró un impacto tal, el que tuvo que ser reformada la Constitución.

Con respecto a CONASUPO el aspecto de la vivienda también tuvo un incremento, ya que CONASUPO aunque está limitado a las casas de vivienda popular que da en venta el FOVISSTE, ha ayudado a subsanar en parte lo referente a la vivienda de los empleados de la Institución antes mencionada.

Por lo que se puede considerar que si se llega a realizar estos cambios que son positivos para la mayoría de los trabajadores no habrá necesidad de modificar en ningún aspecto esta Ley y si por el contrario se seguirá avanzando para poder encontrar soluciones a las fallas y a los problemas que han acechado por muchos años a nuestra nación.

Es bueno especificar que la Ley Federal del Trabajo sufrió varias reformas pero en lo concerniente al Procedimiento ante las Juntas.

(56) Derecho del Trabajo.- Néstor De Buen Lozano. Editorial Porrúa 1974, pp. 362 Tomo I

c) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Antes de analizar la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considero pertinente, que se mencione en esta tesis, que en el periodo del Presidente López Mateos, en el año de 1960, fue reformada la Constitución en su Artículo 123 ya que se adicionó por iniciativa suya el Apartado "B", que sería relativo a los Trabajadores al Servicio del Estado, pienso que con esta adición se pretendió dar por terminado que los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado, fueran estudiados por Leyes Administrativas y Civiles.

Aunque como lo especifica en su texto Néstor de Buen Lozano, "la conducta que utilizó el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de México, no fue con el tacto suficiente, la reacción del gobierno fue tan violenta contra los ferrocarrileros que se extendió a otros sectores".

Así pues es evidente que esta nueva Ley tuvo un trasfondo político que quiso tener bajo su control a los trabajadores del estado para que no suscitaran problemas, que no pudieran en un momento dado controlar y manipular a la gente en contra del mismo estado.

No se puede decir que la Ley Burocrática fue una conquista laboral como se ha querido llamar, sino más bien un camino factible para los fines del propio estado con respecto a sus trabajadores en cuanto a la relación del trabajo.

(57) Néstor de Buen Lozano - Derecho de Trabajo pp. 354

Después de haber visto someramente cual pudo ser la causa que modificó a nuestra Constitución y que dió entrada a una nueva ley es el momento de comenzar a estudiarla. La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue creada en el año de 1963 y fue publicada en el Diario Oficial del día 28 de diciembre del mismo año. (58)

Es esta Ley, jurídicamente hablando mejor elaborada que su antecesora, ya que tiene una mayor técnica legislativa, pero quizá desde el punto de vista social, no es lo que se podría considerar el Non Plus Ultra, ya que no protege debidamente los derechos de los trabajadores al servicio del estado, pues como lo dice claramente el Maestro Trueba "La ejecución de los laudos es ineficaz, pues las multas a los titulares y la carabina de ambrosio es lo mismo". (59)

Ahora bien, veamos las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del estado, las cuales deben estar sujetas a una legislación laboral ya que entre estos y el estado que funge como patrón existen vínculos jurídicos netamente laborales, ya que de no existir éstos no podría darse una relación laboral y por lo mismo no habría como existe en realidad, derechos que los trabajadores del Estado tienen tanto en los contratos colectivos como en las huelgas. Con referencia a las huelgas quisiera citar que la huelga dentro de los centros laborales que tiene el Estado, está indudablemente en contra de lo que la Constitución marca, pues en un momento dado el estado puede consi

(58) Diario Oficial de la Federación 28 de Dic. 1963

(59) Nuevo Derecho del Trabajo - Trueba Urbina - pp. 189

derar que se lleve a cabo una requisita y con ésto, la huelga termina, aunque no teóricamente, pero sí prácticamente ya que el servicio - que proporciona el estado seguirá siendo importante para el beneficio de la colectividad, más no así para la lucha laboral ya que es necesario especificar que CONASUPO jamás ha ido a una huelga -- pues como se estudiará posteriormente su configuración sindical es amparada por el mismo organismo.

Después de haber hecho este paréntesis retornemos a -- nuestro estudio. Dice Mazzoni que en la doctrina italiana hay dos - tipos de relaciones de trabajo "una individual entre empleado y trabajador y una pública entre el estado y el empleado u operario dependiente del mismo, y una colectiva cuando por lo menos uno de los sujetos fuera asociación sindical".

Esta apreciación es importante en razón de que la relación laboral entre el estado y sus trabajadores es quizá más compleja de lo que se puede pensar ya que el trabajador trata de lograr sus pretenciones en todas las actividades que se va trazando en la actividad profesional y muchas veces no lo puede hacer ni lograr en razón de que está limitado en su campo de acción.

Pero es preciso aclarar que se pueden lograr en razón de que las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores, están reglamentadas en el Artículo 123 Constitucional ya que si apreciamos los dos apartados se puede uno dar cuenta de la semejanza -

(60) Tratado Teórico de Derecho Procesal del Trabajo- Trueta Urbina, pp. 723 Editorial Porrúa, S. A México 1965

que existe en las relaciones laborales, con los trabajadores asalariados.

Sólo que actualmente a estos trabajadores burocráticos se les considera trabajadores de segunda, ya que tienen un mal salario y se piensa que son un mal necesario, razón que de hecho existe y que no debía de existir, pues como dicen el Maestro Mendieta y Núñez "la burocracia debiera ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis saludable, porque ella enseñará a nuestro país como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien." (61)

En efecto a la clase burocrática se le tiene, dentro de la política mexicana en una segunda escala como trabajador y quizá -- parte de ello se debe a que no es una fuerza que ha tomado todo el empuje laboral que como grupo debe tener sino por el contrario se les tiene como borreguitos debido a la función que realizan los intermediarios sindicales.

Aunque es bueno apuntar que el burócrata ha tenido una evolución como persona laboral, ya que el trabajador al servicio del estado puede si es mexicano llegar a alcanzar su base; y al lograr este beneficio será inamovible de su puesto y sus derechos serán también irrenunciables como lo menciona la Ley en sus Artículos 70, 90, y 100.

(61) Mendieta y Núñez -- *Ensayos Socialistas sobre la Burocracia*

Es importante mencionar que los trabajadores burocráticos tendrán una división en cuanto a la jurisdicción y competencia, así como a los conflictos laborales, ya que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, serán ventilados en el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mientras que el Poder Judicial sus desavenencias laborales, se llevarán a cabo en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, después de haber visto cómo se subsanarán los conflictos laborales del Poder Judicial debemos decir que la base constitucional de la jurisdicción especial del trabajo burocrático, se consigna en la fracción XII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución (62) y que a la letra dice:

"Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado, según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Quisiera hacer alusión al hecho de que hay un trabajador que no ha gozado de la evolución laboral, y que indudablemente está

(62) Trueba Urbina. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal

marginado de las relaciones laborales, como lo estipula el artículo 5o. de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, y que son los trabajadores de confianza.

Creo que estos trabajadores deberían de tener los mismos derechos que los trabajadores de base puesto que su trabajo es de la misma importancia que dichos trabajadores; no porque tengan un mayor sueldo deben ser excluidos ya que estos trabajadores quedan en un total desamparo de la ley, puesto que no podrán defender sus derechos ya que la misma ley los margina, por lo tanto aquí se produce una injusticia laboral.

Por último debemos dejar en claro que el estado obra como patrón de los trabajadores ya que emplea el servicio de hombres y mujeres en diferentes actividades que el mismo estado maneja.

Así pues como lo estipula en su libro el Maestro Trueba:

"Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el estado es patrón y por consiguiente parte de un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo cualquier patrón.

(63) Trueba Urbina. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Segunda Edición actualizada. México 1973 pp. 606

Hay patrones estatales que enuncia el artículo 10. de la Ley Burocrática, entre ellos determinan a los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales que enuncian una serie de Organismos Descentralizados por Servicio; en su parte final dice a la letra: "Así como de los otros Organismos Descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

En los cuales considero que puede estar comprendida la Compañía Nacional de Subsistencias Populares por ser de función -- altamente de servicio público, como lo hemos demostrado en el capítulo I de este trabajo.

Aunque el Maestro Trueba Urbina considera que las Empresas Descentralizadas no incluidas en el artículo al que hemos --
(64)
hecho referencia, deben regirse por la Ley Federal del Trabajo.

Situación ésta que en nuestra opinión trataremos de dilucidar pues es parte importante de nuestro trabajo en cuanto a la relación jurídica que debe prevalecer con respecto a los trabajadores de CONASUPO.

Antes de dar una pequeña opinión con respecto a qué Ley debe ser la que regule a los Trabajadores de CONASUPO, es bueno mencionar que se han sostenido opiniones respecto a que los Organismos Descentralizados y sus trabajadores deben estar comprendidos dentro del Apartado A del artículo 123, y para esto se basan en que en la fracción XXXI del mencionado Apartado se encuentra el fundamento

(64) Trueba Urbina. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo pp. 607

constitucional de la Descentralización. Más sin embargo existe -- también otra corriente que sostiene que el Apartado B del artículo que estudiamos, será el punto de apoyo en materia laboral para los Organismos Descentralizados y sus trabajadores. Ya que el artículo 123 dice: "El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán: entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del D. F. y sus trabajadores".

Es por esto que los sostenedores del Apartado B argumentan que como los poderes de la Unión son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los Organismos Descentralizados no son entes independientes sino más bien forman parte del Poder Ejecutivo, ya que como hemos dicho en el capítulo anterior, el Ejecutivo designa al Director de los Organismos Descentralizados y en el caso específico de CONASUPO, se sostiene por medio de un subsidio que es demostrable desde el punto de vista formal y material, la naturaleza administrativa de dichos Organismos y en consecuencia la legitimidad de que sea el Apartado B del artículo 123 el que regula las relaciones laborales.

Considero que como ha quedado escrito, los Organismos Descentralizados deben ser regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y no como el Doctor Trueba lo quiere poner, esto es, dentro del apartado A y regirse por la Ley Federal del Trabajo. Quizá esto pudo haber sido aplicable mientras

estaba vigente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, -- del 24 de diciembre de 1958, puesto que en dicha ley no se hace mención alguna de que los Organismos pertenecieran a la Administración Pública, pero en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, en su artículo 3o. se estableció que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los tér--minos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos Descentralizados, por lo que si consideramos que los Organismos forman--parte de la Administración Pública, no serán empresas lucrativas ya que su finalidad no será el lucro comercial, sino la satisfac--ción de comercializar subsistencias popula--res a muy bajo precio, pues como se recor--dará hay un subsidio que es Patrimonio Nacional y que será controlado por va--rias Dependencias Centralizadas del Eje--cutivo.

Por último quisiera hacer referencia a la jurispruden--cia Apéndice 1975, Quinta Parte, Cuarta Sala, Tesis 28, p. 38 la --cual dice: "Competencia Federal, carácter excepcional de la. La jurisdicción federal en materia de trabajo es de excepción, --

de acuerdo con la fracción XXXI del Artículo 123 constitucional, y debe quedar plenamente demostrada en autos, pues de no ser así, debe radicarse la competencia en las autoridades de los estados, de acuerdo con sus respectivas jurisdicciones⁽⁶⁵⁾".

Por lo que podemos considerar que el artículo 123 - constitucional no es repetitivo como se podría en un momento dado llegar a pensar, sino que como creo haber demostrado, los Organismos Descentralizados deben ser considerados dentro del Apartado B, en razón de que en forma intrínseca y política pertenece directamente al Poder Ejecutivo.

(65) Trueba Urbina, Alberto
Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, pp. 654

C A P I T U L O IV

LAS RELACIONES LABORALES EN CONASUPO

- Ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Antes de comenzar a decir cual es la relación laboral que existe entre CONASUPO y el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es importante ver que el mencionado Tribunal fue creado por el estatuto de 1938; se le ratificó en la Reforma de 1941 y más tarde llevado a la categoría de Institución Constitucional en la reforma pública en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960⁽⁶⁶⁾.

Se puede decir que el tribunal es autónomo, goza de una independencia con respecto al Poder Judicial, su constitución está basada en el artículo 123 fracción XII y que a la letra dice:

"Los conflictos individuales colectivos o intersindicales, serán sometidos a un tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria".

Menciona el Maestro Trueba que:

"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que

(66) Serra Rojas

Derechos Administrativo del Trabajo, Edit. Porrúa pp. 431

surgen entre los Poderes Legislativos
(67)
y Ejecutivo y sus trabajadores".

Asimismo creo importante transcribir lo establecido por
Suprema Corte de Justicia, con respecto al Tribunal de Arbitraje:

"Cuando los trabajadores del Estado se vean
afectados por actos de los titulares de las de
pendencias en que prestan sus servicios, si
desean reclamar tales actos deben ocurrir
al Tribunal de Arbitraje a proponer sus co-
rrespondientes quejas, antes de promover
el juicio de garantías, pues si en lugar de
agotar dicho medio de defensa legal ocu-
rren directamente al juicio de amparo, es
te debe sobreseerse (Índice 1917-1965,
Tesis Jurisprudencial 188, 4a. Sala,
(68)
pág. 177).

Así pues conocerá este Tribunal de los conflictos que se su
sciten entre los Poderes ya mencionados y sus trabajadores; esto es
sólo en teoría, pues se verá que CONASUPO sin ser específicamente
ninguno de estos dos entes, también dirime sus conflictos laborales
en dicho Tribunal.

Sigamos viendo como se integra el mencionado tribunal: es
un Tribunal colegiado que está integrado por un representante del - -

(67) Trueba Urbina, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo
Edit. Porrúa, S. A. pp. 611

(68) Serra Rojas, Derecho Administrativo del Trabajo

obierno que es designado por los Poderes de la Unión, también hará un representante de trabajadores, que es designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y por último por un Magistrado que será designado por ambas partes y que será el tercer Arbitro. La mencionada integración, está constituida por el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cierto este tercer arbitro será el Presidente del Tribunal y su función comprenderá un periodo de 6 años y sólo puede ser removido por haber cometido delitos graves del orden común o federal, dicha disposición está enmarcada en el artículo 120 de la mencionada Ley.

Asimismo es importante ver la competencia que tendrá el Tribunal de estudio y que se haya en el artículo 124:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se suscitan entre titulares de una dependencia y sus trabajadores.
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surgen entre el Estado y sus organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo.
- IV. Conocer de los conflictos sindicales o intersindicales.
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo.

Comenzaremos a ver el procedimiento en los conflictos laborales, que conocerá el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por principio de cuentas el Derecho Procesal del Trabajo burocrático en general, será supletorio al derecho procesal del trabajo como lo especifica el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Menciona el Maestro Trueba que:

" En el proceso burocrático es norma esencial la aplicación de los principios de Justicia Social, así como la prevalencia de interpretación más favorable al burócrata en caso de duda. Aunque también hace alusión el Doctor, de que sólo destaca en el proceso burocrático la prohibición de cobrar costas y de recusar a los miembros del Tribunal; pero tanto en este proceso como en el propiamente laboral, se regula un régimen de responsabilidades y sanciones que son indispensables para una buena administración de justicia".

Hay algo sumamente especial en cuanto a los conflictos que se llevan a cabo en el tribunal y es que "las diferencias o conflictos entre el Estado y sus servidores, por disposición expresa de la ley de la materia, tienen el carácter de jurídicas, por lo que el proceso, a

vez, sólo puede ser relación procesal jurídica sujeta expresamente a las normas de procedimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o de sus disposiciones supletorias, entonces no hay conflictos de carácter económico, como ocurren entre los actores de la producción!"
(70)

Veamos cuál es la causa de que los trabajadores de CONASUPO lleven a cabo sus conflictos laborales al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Uno de los fundamentos se encuentra enmarcado en la Ley -- del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo I fracción II, ya que como se enuncia la presente Ley se aplicará: "a los Trabajadores de los organismos públicos -- que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal serán incorporados a su régimen".

Es cuando nos encontramos con un verdadero problema, ya que los trabajadores de CONASUPO, están afiliados al IMSS y como se verá en el período del Presidente Echeverría, se incorporó a los mencionados trabajadores a que tuvieran los beneficios del FOVISSSTE
(71)
en el acuerdo del año de 1976, de fecha 28 de mayo.

Ahora es importante considerar que los trabajadores sindicalizados se encuentran agrupados a la Federación de los trabajadores - al Servicio del Estado, esto nos dá una idea de que al estar incluidos en dicha federación gozarán de los beneficios laborales que la misma

(70) Trueba Urbina, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, pag. 621

tenga, siendo uno de ellos el que sus conflictos sean ventilados ante el tribunal federal de Conciliación y Arbitraje.

Como se recordará en el capítulo III, dijimos que los trabajadores de CONASUPO deben estar regidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es aquí uno de los grandes problemas con que cuenta la - - - COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, ya que es importante que se rija por una sola ley, en cuanto a los servicios sociales que se le prestaran.

El día 28 de mayo de 1976 se expidió un acuerdo, por el Presidente Echeverría en el cual hizo los siguientes considerandos: que había habido una adición aprobada por el Consejo de la Unión en el año de 1960, elevando a rango Constitucional las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores y establece que la seguridad social se organizará conforme a "bases mínimas".

* Que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son ordenamientos reglamentarios de la Constitución Política Mexicana...

* Que por Decreto Presidencial del 28 de diciembre de 1972 se reformó y adicionó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para reglamentar la operación del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado,

otorgar facultades al Instituto de administrar los recursos consis--
ntes en un 5% sobre sus sueldos o salarios básicos que deben inte--
raria los poderes de la Unión, el Gobierno del D. F., y los Organismos Públicos que correspondan.

Menciona el acuerdo en sus considerandos que como la - - -
COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES fue reestruc--
urada en 1965, y queda como Organismo Público Descentralizado por
servicio, se regulará en sus relaciones por la Ley Federal de los Tra--
abajadores al Servicio del Estado, y que tiene a su cargo las obligacio--
nes y derechos de los trabajadores de la empresa sustituida incorpo--
rado al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Hasta aquí vemos que CONASUPO según este acuerdo debe --
estar integrada por los compromisos que tenía su antecesora CONA--
SUPOSA al Seguro Social y por ende a su Ley, pero por otra parte es
interesante ver que se ventilarán sus asuntos en el Tribunal Federal
de Conciliación y Arbitraje.

Pero siguen los considerandos y en el párrafo 7o. de los mis--
mos, mencionan:

Siendo el personal de la COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSIS--
TENCIAS POPULARES trabajadores al servicio del Estado el Ejecu--
tivo a mi cargo ha estimado conveniente incorporarlos, con efectos a
partir del 1o. de septiembre de 1972, a los derechos y obligaciones que
representan el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servi--
cios Sociales de los Trabajadores del Estado, cumpliendo el Organismo

con la prestación que en materia de vivienda establece la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado B fracción XI, inciso f) para que puedan obtener crédito suficiente y barato destinado a...

Ahora bien, cabe hacernos la siguiente pregunta, ¿CONASUPO pertenece, o debe estar integrada a la Ley del ISSSTE, o debe seguir con la Ley del Seguro Social?

Por qué en este acuerdo no se menciona que se deroguen la ley del Seguro Social para los Trabajadores del Organismo, y sí por el contrario, que éstos pertenecieran a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; entonces CONASUPO y sus trabajadores, a qué Institución de Seguridad Social pertenecen, porque lo que sí podemos asegurar es que no pueden pertenecer a las dos, y este acuerdo es hasta cierto punto un aspecto bastante confuso.

Así en el mencionado Acuerdo que consta de dos artículos, -dirá el Segundo: La COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES coordinadamente con el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se abocarán a la elaboración de un estudio que pueda dar base al Ejecutivo Federal para expedir un decreto que permita a los Trabajadores de la COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, disfrutar del derecho a las prestaciones que establece el artículo tercero de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Pues bien, creo que este segundo artículo no ha sido cumplido, pues ya son casi 5 años y es hora de que los trabajadores de CONASUPO, no saben en realidad a que Institución pertenecen, pues en asistencia médica son los doctores del Seguro los que los atienden, pero por otra parte, cada año se lleva a cabo una rifa para ver quién se queda con derecho a los departamentos del FOVISSTE. Por otro lado, no se gozan de las prestaciones que hace mención el ya citado artículo Tercero.

En nuestra opinión, debe ser el Ejecutivo el que por medio de un Decreto amplio diga, cuál será el Instituto de Seguridad Social al que pertenecerán los trabajadores y no dejarlo a estudio como sucedió con este Decreto, ya que como se ha visto, la indiferencia de los trabajadores así como de su Sindicato, no ha logrado preparar un estudio que sea el que dirima tal conflicto.

Hay una hipótesis por parte de algunos funcionarios al señalar que es casi imposible que se pueda agrupar a los trabajadores al ISSSTE, pues el dinero que se le daría al Seguro Social sería exagerado y casi imposible de juntar; por otra parte si los trabajadores están agrupados ya al Seguro Social no podrán entonces gozar de los beneficios del ISSSTE ni formar parte de los trabajadores al servicio del estado como lo menciona la ley del ISSSTE en su primer artículo.

Analizando el Art. 8 de la mencionada Ley podremos ver que dice "Quedan excluidos del régimen de esta ley los empleados de confianza; los miembros del ejército y Armada Nacional, con excepción

del personal civil del Depto. de la Industria Militar; el personal militarizado o que militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios; cárceles o galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios⁽⁷²⁾.

Por lo que a contrario Sensu todos los demás trabajadores pueden gozar de los beneficios que la ley les da así como del régimen del apartado B Constitucional, por lo que podrán en un momento dado intervenir o interponer sus diferencias laborales ante el multicitado tribunal. También es de tomarse en cuenta lo que menciona el Art. 1o. de la Legislación Burocrática en sus últimas líneas; "así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Cuestión ésta bastante interesante para la interpretación al referirse a función de servicios públicos, pues como creo haber demostrado a través de los capítulos I y II CONASUPO tiene una función altamente de Servicio público, ya que su finalidad primordial es tratar de regular las mercancías de primera necesidad y que las mismas se den a precios sumamente bajos, así como acabar con los intermediarios.

Es por esto que la Cfa. Nacional de Subsistencias Populares, sí tiene una función de Servicio Público por lo que en un momento dado y al ser general el Srt. 1o. de la mencionada ley se puede agrupar dentro de este artículo.

(72) Ley Federal al Servicio del Estado.

Hay algo sumamente importante dentro de Conasupo y es lo referente a que el Organismo, como también se vió, ha ido evolucionando a su antecesora CONASUPOSA ya que ésta se encontraba como empresa de participación estatal y dentro de la Ley orgánica de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que está comprendida para tratar sus asuntos laborales dentro de la Junta Federal #11. Es pertinente mencionar que esta designación aunque sea repetitiva se hizo a CONASUPOSA y no al ORGANISMO PUBLICO denominado COMISION NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES que es el que estamos estudiando.

Esta es una de las razones por las cuales muchos litigantes llevan a cabo sus demandas laborales a la ya mencionada Junta, y es aquí que Conasupo pide la Incompetencia de la Junta y pide se ventile el asunto en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2. Ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Podemos comenzar este inciso diciendo que las Juntas de Conciliación y Arbitraje se encuentran integradas por medio de un representante del trabajo, un representante del Capital y por último un representante del Gobierno.

Es necesario indicar como lo expone el Maestro Trueba que "Nuestro Sistema de gobierno, según el artículo 40 de la Carta Magna, es republicano, representativo, democrático y federal, compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Por consiguiente tenemos en la República dos gobiernos: el de los Estados miembros con jurisdicción en sus respectivas entidades y el Federal, que se extiende en toda la Nación mexicana; en conclusión podemos deducir que hay dos clases de Juntas que son Locales y Federales. El antecedente que se tiene de la creación de las Juntas de Conciliación datan para las juntas locales del año de 1915, aunque como dice el Maestro Trueba en el año de 1917, fueron reglamentadas en su organización y competencia.

Por su parte las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, fueron creadas por decreto el día 17 de septiembre de 1927 y también en esta fecha fueron establecidas las juntas regionales de conciliación, que en la actualidad ya no existen y que fueron sustituidas por Juntas Federales.

(73) Trueba Urbina, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, pag. 261 Editorial Porrúa, S.A.

Dice el Maestro Trueba en su libro Nuevo Derecho Procesal del Trabajo "que la creación de esta última junta fue notoriamente inconstitucional, por cuanto que tuvieron por objeto sustraer del conocimiento de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje determinados asuntos: ferrocarriles, petróleo... (74)

Esto nos dá por resultado que hasta el año de 1931 en que ya fueron reguladas jurídicamente las Juntas Federales en la Ley Federal del trabajo de 1931 estuvieron éstas funcionando por un espacio de 4 años sin un fundamento legal, ya que antes del año de 1929, el Presidente no podía regular en materia de trabajo lo concerniente a dicha area llevada a cabo por el Congreso de la Unión.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, se encontraba en el Artículo 358, que en la Ciudad de México se estableciera una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver diferencias entre trabajadores y patrones...

Como es sabido de todos la Ley Federal del Trabajo de 1931 se abrogó y fue creada la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 en la que el Artículo 604 regulara lo correspondiente a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y que a la letra dice:

"Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos derivados de las relaciones de trabajo o de

(74) Trueba Urbina, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo pag. 262

hechos íntimamente relacionados con ellas
salvo lo dispuesto en el artículo 600 fracción
IV.

Después de haber visto los antecedentes históricos de las Juntas y en especial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como su fundamento legal, consideramos que es conveniente analizar como se encuentra integrada dicha Junta.

Se compone o integra por un representante del Gobierno, el cual fungirá como Presidente, así también estará compuesta por un representante de los trabajadores sindicalizados y por un representante de los patrones.

Dentro de la función de las Juntas Federales se encuentra su competencia que está comprendida en el Art. 731 de la Ley Federal del Trabajo; en cuanto a la competencia Constitucional se encuentra en el Art. 123 Apartado A, fracción XXXI así como en el Art. 527 de la Ley Federal del Trabajo.

Consideramos que antes de pasar a analizar la relación de las juntas con CONASUPO es importante saber qué es una junta de Conciliación y Arbitraje. Dice el maestro Trueba que "Las juntas son tribunales pero no administrativos, por cuanto que su jurisdicción no alcanza a revisar disposiciones de la administración; su función es jurisdiccional, de competencia específica, sobre el contrato de empleo...

Por lo tanto las juntas dirimen sólo conflictos laborales y no de otra materia, y serán únicamente tribunales de materia de trabajo.

Ahora no se debe creer que las Juntas son tribunales especiales ya que al decidir los conflictos de trabajo no están en pugna con el Art. 13 Constitucional ya que están establecidas en el Art. 123 Constitucional.

Por lo que respecta a que Conasupo tenga que resolver sus conflictos laborales en la Junta existe un antecedente en el "Diario Oficial del primero de octubre de 1976 en que se establece en la base décima que será competente para los asuntos laborales la junta especial número once de la Federal de Conciliación y Arbitraje"⁽⁷⁵⁾.

Aunque es muy conveniente aclarar que textualmente COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, S. A., es por esto que el Organismo Público Descentralizado que fue creado por Decreto Presidencial el día 23 de marzo de 1965 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de abril del mismo año vino a substituir en sus funciones a la Sociedad Mercantil de Participación Estatal denominada CONASUPOSA.

Por lo que consideramos que hasta el mes de marzo de 1965, si era competencia de las autoridades Federales del trabajo conocer los conflictos laborales de la CIA. NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, S. A. toda vez que se estableció en la convocatoria que para la elección de representantes de las Juntas Especiales

emdiite la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, competencia a la junta Especial número once de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para que conozca de los conflictos obrero-patronales que haya entre los trabajadores y la empresa CONASUPO - SOCIEDAD ANONIMA y sus filiales. Pero bien creemos que por un error administrativo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en las convocatorias sigue apareciendo dentro de la competencia de la Junta Especial Once de la Federal de Conciliación y Arbitraje la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A., empresa que ya no existe ni opera y además en ninguna de las juntas especiales a que se refiere la citada convocatoria aparece el ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO denominado CONASUPO.

Por lo tanto se puede decir que en la junta no existe disposición legal alguna desde la creación de CONASUPO, para que determine que es competente para conocer asunto laboral alguno del organismo público descentralizado denominado CONASUPO.

3. Condiciones Generales de Trabajo

a) Quien las emite

Las condiciones generales de trabajo tienen su fundamento en el Artículo 123 Constitucional y en el 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dice: las condiciones generales de trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia respectiva tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente".

Considera el Maestro De la Cueva que las Condiciones Generales de trabajo son "las normas sobre las condiciones de trabajo, uno de los elementos que denominamos el núcleo del estatuto laboral, son la parte esencial del derecho del trabajo, su base y su fin, el espíritu que dá vida y sentido a nuestro ordenamiento jurídico, porque son las normas que según su definición, aseguran de manera inmediata y directa la salud y la vida del trabajador y le proporcionan un ingreso decoroso.

Son las condiciones generales del trabajo aspectos muy importantes dentro de las empresas y de los organismos descentralizados amén de cualquier clase de trabajo, ya que su finalidad es darle al trabajador una elevación en las exigencias de la vida.

Son estas condiciones del trabajo donde se tratará en forma clara lo referente a los salarios, a las prestaciones, a los derechos y a las obligaciones que deben reinar entre el patrón y los trabajadores.

(76) Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Editorial Porrúa

Es por esto que al haber condiciones generales del trabajo, el trabajador sabe que habrá o que se tratará siempre de anidar a un bienestar social mayor y así poder llegar a tener una justicia social, la cual fue finalidad de los constituyentes de 1917.

Pero así como hablamos de los beneficios que se tienen tener unas condiciones de trabajo, también es bueno ver que serán para los trabajadores una medida de disciplina ya que por medio de ellas y en el caso específico de conasupo será un poder disciplinario que debe ser observado y cumplido, ya que de no ser acatadas dichas disposiciones que se encuentran en las mencionadas condiciones, pueden llevar a cabo sanciones tanto por faltas que haya cometido el trabajador como por ausencias, etc.

Dice el Maestro Serra que "de acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo estas sanciones que se producen por las faltas en el orden interno pueden ser impuestas:

a) Una directamente por la propia administración pública y b) otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al Servicio del Estado. Razón por la cual las Condiciones Generales del trabajo de la Cía. Nacional de Subsistencias Populares es registrada ante el propio Tribunal.

Por lo tanto una vez más podemos ver que tanto el organismo como el propio sindicato están tácitamente aceptando que sea el tribunal el que conozca de los asuntos referentes de CONASUPO ya

(77) Derecho Administrativo, Serra Rojas, Tomo I, pág. 443

que de lo contrario sería la Junta Federal la que conociera.

Ahora bien consideramos que es bueno apuntar que las Condiciones Generales de Trabajo no son estáticas sino por el contrario deben estar en constante evolución pues como se consideró, es la lucha que está teniendo (en el caso de conasupo) su Sindicato para obtener mejoras para los agremiados y que dichos beneficios se puedan constatar en forma expresa en las multicitadas condiciones generales de trabajo. Por último nos gustaría para recalcar la importancia que deben tener y que gozan estas condiciones la resolución expresa de la Suprema Corte de Justicia; "que carece de facultades para decidir si una falta cometida por un empleado debe ser dispensada o no, ya que esta cuestión sólo corresponde a la facultad discrecional de la autoridad responsable y es así que la corte cometería una censurable sustitución de criterio si interviene en la calificación de dichas faltas por la sola inconformidad injustificada del interesado" (Sem. Jud. V. (78) ep T 112 pag. 835).

Por lo tanto se puede asegurar que las Condiciones servirán para regular las funciones laborales internas, pero no para que en un momento dado sea o desempeñe funciones de autoridad por parte del organismo.

Ahora bien en cuanto a quien emite estas Condiciones dentro de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares es pertinente decir que se hacen en forma mancomunada tanto por el organismo co-

(78) Derecho Administrativo, Serra Rojas pag. 444, Editorial Porrúa

mo por el Sindicato. Tanto uno como el otro opina y lleva a cabo un proyecto para que sea aceptado en forma bilateral aceptándose varias cuestiones y desechándose otras tantas.

Y al final se llega a la conclusión que consideran es la más benéfica para las dos partes, las actuales condiciones tratan de ser lo más justo posible.

b) Intervención del Sindicato de la Compañía Nacional de Subsistencias populares.

Dentro de las Condiciones Generales de Trabajo, el Sindicato de Conasupo dará su opinión cuando el Organismo estime conveniente expedir reglamentos interiores de trabajos lo cuales servirán para el desempeño de las labores de los trabajadores.

El Sindicato tendrá como una de sus finalidades actuar como representante de los trabajadores y dentro del ámbito de los diversos departamentos que componen a la Cfa. Nacional de Subsistencias Populares tendrán la representación de sus delegados sindicales, los cuales serán los portavoces de las inconformidades ante el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato.

También es función del Sindicato la estipulada en las Condiciones Generales de trabajo del Organismo y que se encuentran en (79) el Art. 12 "Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieron y previo estudio realizado por la Gerencia de Administración tomando en cuenta la opinión del sindicato que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% por los candidatos que proponga el Sindicato y el restante 50% libremente por el ORGANISMO.

El Sindicato contará con 5 días hábiles a partir de la fecha de notificación por escrito para presentar a los candidatos a ocupar dichas plazas. En caso de no hacerlo, la Institución podrá cubrir

(79) Condiciones Generales del trabajo de fecha 15 de mayo de 1980

las plazas libremente. Por las buenas relaciones que hay entre el Organismo y el Sindicato es que se les dió un 50% pero en lo que hay bastante premura es en lo relacionado a los 5 días ya que es una cuestión bastante limitativa y bastante corta en tiempo ya que si bien el Sindicato debe de tener presente a todos sus agremiados y ver cuál es el que más méritos posee para cubrir esa plaza, también es cierto que si no hay personal capacitado los incluirá para no perder la plaza de trabajo.

Es importante para el buen aprovechamiento en estudio el que el Sindicato ayude a los trabajadores agremiados en cooperación con la Institución apoyando por medio de becas a estos trabajadores para que tengan una mayor superación; asimismo tendrán derecho los hijos de los trabajadores quienes gozarán de este beneficio. Por lo que corresponde a las sanciones a los trabajadores por parte del Organismo es necesario que si ha cometido alguna falta, esté presente el Delegado del Sindicato, ya que como lo dijimos anteriormente éste será representante de este Sindicato, asimismo también es importante mencionar que si se cree que haya necesidad de levantar una acta administrativa, el Organismo debe avisar al Sindicato la fecha, hora y lugar en que se levantará esta acta para que el Sindicato tome las medidas que considere pertinentes. En estas actas administrativas el trabajador tendrá todo el derecho de alegar lo que crea conveniente para su beneficio.

La finalidad específica del Sindicato es velar por los intereses de los trabajadores agremiados a este Sindicato así como por respeto a los principios de Asociación y autodeterminación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Sindicato de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares cuenta actualmente con 1200 agremiados y fue creado el día 4 de abril de 1967, dos años después de la creación del Organismo Público.

Su forma de Gobierno está constituida por:

- 1) Una Asamblea Nacional
- 2) Un Comité Ejecutivo Nacional
- 3) Asambleas Seccionales
- 4) Comités Seccionales

Dentro del Comité Ejecutivo Nacional se encuentra incluido el Secretario General; el cual tendrá como funciones más importantes la de ejercer la representación del Sindicato ante cualquier ente Jurídico Público o alguna Asociación Civil, también está facultado para firmar convocatorias para la celebración de Asambleas Nacionales, tanto ordinarias como extraordinarias; al mismo tiempo será el que presida las Asambleas Nacionales.

Es importante que el Sindicato de Conasupo se encuentre incorporado o afiliado a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y que por tal motivo tendrá un representante ante dicha Federación para que entre otras cosas forme parte del Consejo

de la mencionada Federación, también establecerá relaciones con todas las representaciones Sindicales adheridas a la F.S.T.S.E y por último como lo menciona el Art. 40 fracción VIII de los Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de Conasupo "solicitar en caso de ser necesario el auxilio del Consejo de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado o del Congreso del Trabajo para lograr nuevas conquistas a favor de los trabajadores miembros del Sindicato o para evitar la implantación de Condiciones Generales del Trabajo, Reglamentos o Convenios Injustos".⁽⁸⁰⁾

Ahora bien, después de haber visto a rasgos muy generales la participación del Sindicato en las Condiciones Generales, así como un poco de la estructura de este Sindicato, creo que sólo queda por ver que de conformidad con lo establecido por los Artículos 66, 67 y 87 y demás relativos al Estatuto Burocrático, los trabajadores de base del Organismo Público, se encuentran afiliados al Sindicato de trabajadores de Conasupo mismos que junto con el Reglamento de Escalafón para empleados de base y Reglamento que fija las Condiciones Generales de trabajo entre la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la Organización Sindical de referencia están en cumplimiento de tales disposiciones debidamente registrados ante el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

(80) Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de Conasupo

C) Representatividad de los Trabajadores de Confianza

El Trabajador de Confianza no ha tenido un concepto que sea claro para poder definir lo que es un trabajador de confianza como lo fue el anteproyecto de la actual Ley Federal del Trabajo.

Pero como hubo discrepancias entre los trabajadores y los patronos es que no se puede aclarar cuales eran los derechos que estos trabajadores iban a gozar; pero sí hubo algo sumamente importante y que fue "Se dice que en la exposición de motivos de los sectores trabajo y capital se llegó a la conclusión de que era preferible un concepto general a cuyo fin se adoptaran las ideas siguientes:

Los trabajadores de confianza son trabajadores según lo indica su nombre que quiere decir que están protegidos por la legislación de trabajo con las modalidades que impone su naturaleza. Una fórmula bastante difundida expresa que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección administrativa y vigilancia general. Esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia permitieron determinar las dos características siguientes: primeramente la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones; en segundo lugar las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tenga carácter general y las que "

(81)
relacionan con trabajos personales del patrón".

En el Artículo 9o. de la ley federal del trabajo el que menciona al trabajador de confianza y que a la letra dice:

La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Esto es lo referente a la ley federal del trabajo, ahora bien la Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado en su Artículo 5o. menciona quienes son trabajadores de confianza y extiende una inmensa lista.

Por lo que respecta a los trabajadores de confianza de los organismos Públicos Descentralizados su base jurídica está en el Art. 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal.

Después de haber visto los fundamentos Jurídicos de los diversos trabajadores de confianza nos parece interesante la crítica que hace a ella el maestro Euquerio Guerrero con respecto al Art. 9o. de la Ley Federal del trabajo y que dice: "La ley incluye una característica que ha sido objetada por los grupos empresariales cuando se

(81) Derecho del Trabajo, Néstor de Buen Lozano, Edit. Porrúa 1976

pone que las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización deben tener carácter general pues se manifestó que con esto se introduce elemento de duda y conflicto. En nuestro concepto el propósito que tuvo el legislador fue el de referirse a esas categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquellos que ejercen, así sea accidentalmente alguna de tales funciones⁽⁸²⁾.

Creemos que el legislador no ha tenido realmente la intención de legislar a favor de los trabajadores de confianza, y con ese fin se ha dado una limitación a estos trabajadores pues se sabe que anteriormente a estas limitaciones que se hace en las respectivas leyes hubo un momento en que se les negó a los trabajadores de confianza la condición de ser trabajadores.

Pero por lo que respecta a la actualidad hay un sistema discriminatorio a dichos trabajadores, lo que produce que se vaya en contra de la misma Constitución tanto en su artículo 50. como en el mismo Artículo 123.

Hay ciertas limitaciones en la Ley Federal del Trabajo que es conveniente mencionar con respecto a los trabajadores de confianza Art. 49 - III no tienen derecho a la estabilidad en el empleo. Art. 183 no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en casos de huelga.

(82) Euquerio Guerrero, Manual de Derecho del Trabajo pag. 44

No podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la Ley. Art. 184 podrán quedar excluidos de las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rijan en la empresa o establecimiento. Art. 185 El patrón podrá rescindirles la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de confianza aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el Art. 46. Es quizá este último Artículo que vimos el que influye más en los despidos de los trabajadores de Confianza pero no debe ser discrecional al patrón sino por el contrario debe ser por una causa justificada, esto es por medio de un motivo ya que si fuera discrecional el patrón diría que ya no tiene confianza en su empleado y lo despide cometiendo con esto un despido injustificado.

Menciona el Doctor Néstor de Buen L. "que en el amparo directo promovido por Minera Asarco S. A. Quinta Epoca, Tomo XLIV 4417, se dice: La pérdida de la confianza para dar por terminado el contrato de trabajo debe entenderse fundada cuando existen circunstancias que sean motivos bastantes para que tomando en consideración la situación particular de los trabajadores por el contacto estrecho que guardan con los intereses patronales haya méritos para separar al trabajador y sustituirlo por otra persona.

En otra ejecutoria la Corte con mayor precisión señala:

"Esta Suprema Corte en jurisprudencia constante ha sostenido que para estimar justificada la separación de un trabajador de

confianza no hasta que el patrón -demandado diga que le ha perdido la confianza sino que debe hacer valer un motivo objetivo para la pérdida de dicha confianza" (directo 5893/1961, Isauro Montemayor Martínez, 29 de octubre de 1962, 4a. Sala, Boletín 1962, pag. 671. (83)

Es quizá en estas dos ejecutorias donde se ve que ha habido un poco de justicia al trabajador de confianza y que no se haya tan desamparado como parece ya que también es importante que estos trabajadores sepan cuales son sus atribuciones y no sea en forma tan genérica que es como actualmente se les trata.

Pero al no haber un estatuto que los regule sí es necesario poder decir que estos trabajadores gozan de las siguientes medidas como son la protección al salario y los beneficios de la seguridad social que aunque es mínima en México tendrá que evolucionar positivamente a dar en un futuro no muy lejano los beneficios que debe tener el trabajador de confianza, y esto se podrá lograr al regular a los mencionados trabajadores por medio de un estatuto.

Por último quisieramos decir, que el fundamento jurídico de mayor importancia respecto de los trabajadores de confianza se haya en la carta magna en el apartado B del Artículo 123 Constitucional en su fracción XIV y que a la letra dice: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

(83) Néstor de Buen Lozano, Derecho del trabajo, pag. 333

Hay como hemos visto en el artículo 8o. una exclusión a los trabajadores de confianza y sí es necesario que se les haga un estatuto para que estén mejor amparados.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Compañía Nacional de Subsistencias Populares es un organismo público descentralizado por servicio creado por Decreto Presidencial de fecha 23 de marzo de 1965 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de abril del mismo año. Sus principales funciones como organismo son: organizar y ejecutar las intervenciones reguladoras del Estado para que haya un control en -- cuanto a precios de garantías, tratar de acabar con los intermedia-- rios para que la compra de los artículos básicos se haga directamen-- te al campesino así como también la importación de alimentos de pri-- mera necesidad para el pueblo de México y esto lo realiza como un or-- ganismo público descentralizado.

SEGUNDA: La Compañía Nacional de Subsistencias Populares después de haber pasado por una evolución en cuanto a sus -- antecesoras que fueron empresas de participación estatal mayorita-- ria como fue el caso de CONASUPOSA se crea como un organismo -- público descentralizado con una personalidad jurídica propia con un -- patrimonio que es dado en forma de subsidio por parte del Gobierno-- Federal.

Podemos concluir que Conasupo es un organismo públi-- co porque reúne los siguientes elementos que son: planear, organiza-- r, dirigir y sobre todo coordinar la función que le ha sido encomendada.

Asimismo es bueno dejar bien claro que el organismo blico descentralizado vino a subsistir en sus funciones a la sociedad mercantil de participación estatal denominada Compañía Nacional de Subsistencias Populares SOCIEDAD ANONIMA.

TERCERA: Los Organismos descentralizados son personas morales de Derecho Público que deben ser creadas por el Poder Legislativo pero que por formas consuetudinarias siempre es el Poder Ejecutivo el que crea estos Organismos aunque considero que estas formas son hasta cierto punto anticonstitucionales crearlos por decretos puramente Administrativos.

CUARTA: Las formas que plantea la Administración descentralizada son jurídicamente dos las llamadas por servicio y las denominadas por región aunque políticamente también hay las denominadas por colaboración.

Las formas de servicio se crearon para ayudar y auxiliar al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones por ser éstas destinadas y no poder abarcar todo.

Por su parte las formas de descentralización por región se fincan en la territorialidad a fin de que sea esta una ayuda para los Servicios Públicos.

QUINTA: Como función principal de CONASUPO será la de dar un servicio público para satisfacer necesidades colectivas en

forma continua uniforme sin distinción de clases sociales y que sea en la mejor forma posible.

SEXTA: La Administración Pública Mexicana se divide en un Regimen Centralizado y un Regimen Descentralizado.

El primero de ellos está organizado exclusivamente para el poder ejecutivo, que se desarrollan en organos superiores que mandan y en organos inferiores que obedecen las ordenes de los primeros.

Este régimen Centralizado está compuesto por el presidente de la República, los secretarios de estado y los Jefes de Departamento.

Por su parte el regimen Descentralizado será un ente público que administrará asuntos exclusivos o específicos con una autonomía propia pero que formará parte del Estado.

Este régimen estará integrado por Directores y Gerentes que serán designados por el Presidente de la República.

SEPTIMA: En la actualidad en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares existe una ambigüedad en cuanto a la aplicación de las leyes Federales lo cual da como consecuencia que exista una dualidad de legislaciones laborales ya que pueden conocer tanto la ley federal del trabajo como la Ley Federal para los trabajadores al Servicio del Estado lo cual perjudica al trabajador ya que según los intereses de CONASUPO se aplica cualquiera de las dos leyes.

OCTAVA: Consideramos que el régimen jurídico aplicable al Sector Paraestatal conforme al Artículo 123 Constitucional que debe regir las relaciones de los trabajadores es el aplicable al Apartado "B" del mencionado artículo por lo que Conasupo como Organismo Descentralizado que es, debe regirse por él; por las siguientes razones: a) todos los trabajadores de la Institución son servidores públicos y están clasificados como trabajadores al Servicio del Estado. b) Su competencia Federal que está en la fracción XXXI del Artículo 123 del apartado A se debe considerar como excepción pero creemos que para una mayor claridad debe estar incluida en el apartado "B" con lo cual habrá una mayor claridad en cuanto al apartado que deberá conocer los conflictos laborales de la Administración Pública Paraestatal.

NOVENA: De conformidad con lo establecido por los artículos 67, 87 y demás relativos al Estatuto Burocrático, los trabajadores de base de Conasupo se encuentran afiliados al Sindicato de Trabajadores del Organismo mismo que junto con el Reglamento que fija las Condiciones Generales de Trabajo entre la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la Organización Sindical de referencia están en cumplimiento de tales disposiciones debidamente registradas ante el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

DECIMA: A mayor abundamiento, podemos decir que por el Acuerdo presidencial del cuatro de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 del mismo mes y año, se incorpora al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado a los trabajadores de la COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, señalándose en el considerando de dicho Acuerdo, en especial en el quinto párrafo, que "... la COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS -- POPULARES como un organismo Público Descentralizado por servicio, regula sus relaciones de trabajo en base a la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, . . ." y que, agrega en su párrafo séptimo "... siendo el personal de la COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES trabajadores al servicio del Estado"

DECIMA PRIMERA: Por la duplicidad que tiene CONASUPO es necesario decir que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ha realizado una aplicación incorrecta de la Ley Federal del Trabajo según nuestro criterio jurídico, ya que la fracción II del artículo 527 de dicha ley habla expresamente de "EMPRESAS" y no así de Organismos Públicos, como está establecido en la parte final del Artículo Primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así pues y como creo haberlo demostrado en este trabajo CONASUPO es un Organismo Público Descentralizado.

DECIMO SEGUNDA: Por este conflicto de Leyes que existe en la legislación laboral, CONASUPO queda en un estado de inseguridad jurídica que no sabe cual será la legislación aplicable en materia laboral toda vez que tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se han declarado competentes para conocer de los conflictos obrero-patronales en los que es parte CONASUPO.

DECIMO TERCERA: Consideramos que por lo expuesto en las consideraciones anteriores, la competencia para conocer de los conflictos laborales en los cuales intervenga CONASUPO, no le corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, puesto que existe ley que reglamenta precisamente las relaciones obrero patronales de Organismos Públicos Descentralizados que cumplen funciones de servicios públicos, ya que la aplicación de la ley deberá hacerse con base en los ordenamientos legales que existen en el Estatuto Burocrático.

DECIMO CUARTA: Por último pensamos que es necesario que la Suprema Corte de Justicia dictamine cual será la Autoridad que conocerá en lo sucesivo de los asuntos laborales de la COMPañIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES y que sabiendo cual es el Tribunal Laboral competente los demás quedarán imposibilitados para suplir la queja de los trabajadores y así estos reinicien el juicio ante la autoridad que debe conocer el asunto.

BIBLIOGRAFIA

BURGOA, I. *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, S.A.
1979.

BUTTGENBARC, por Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa 1977.

DE BUEN LOZANO NESTOR. *Derecho del Trabajo*. Tomo I. Editorial Porrúa 1979.

DE LA CUEVA MARIO. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. Editorial Porrúa 1980.

FAYA VIESCA JACINTO. *Administración Pública Federal*. Editorial Porrúa 1979.

FRAGA GABINO. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Décima Octava Edición. 1978.

GUERRERO EUQUERIO. *Manual de Derecho del Trabajo*. Editorial Gráfica Galeza. 1975.

MEILAN JOSE LUIS citado por Faya Viesca. *Administración Pública Federal*. Editorial Porrúa 1979.

MENDIETA Y NUÑEZ. *Ensayo sociológico sobre la burocracia Mexicana*. Editorial Porrúa. 1975.

SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo . Tomo I. Editorial
Porrúa 1977.

SILVA HERZOG JESUS. El Organismo Mexicano y la Reforma Agraria.
Fondo de Cultura Económico 1974.

TRUEBA URBINA ALBERTO. El Nuevo Artículo 123. Editorial Porrúa
1967.

TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.
Editorial Porrúa 1979.

TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial
Porrúa 1977.

TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del trabajo.
Editorial Porrúa 1980. Quinta Edición

TRUEBA URBINA ALBERTO. Tratado Teórico Práctico de Derecho
Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa 1979

WALIM, citado por Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial
Porrúa 1977.

HISTORIA DE MEXICO. Editorial Salvat 1979.

LEGISLACION CONSULTADA

TRUEBA URBINA ALBERTO. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformado.

Editorial Porrúa. 1973.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 29 DE JUNIO DE 1937.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 25 DE ABRIL DE 1938.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 18 DE JUNIO DE 1941.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE ENERO DE 1950.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 28 DE DICIEMBRE 1963.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 10. DE ABRIL DE 1965.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 18 DE ABRIL DE 1965.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 28 DE MAYO DE 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 28 DE MAYO DE 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 10. OCTUBRE DE 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 29 DE NOVIEMBRE 1976.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. Editorial

Porrúa 1979.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADO Y ADICIONADA. Edi-

torial Porrúa 1968.

DOCUMENTOS DIVERSOS CONSULTADOS

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA COMPAÑIA NACIONAL
DE SUBSISTENCIAS POPULARES, 15 de mayo de 1980

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Ediciones Andrade 1964.

ESTATUTOS DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE
CONASUPO 1960.

GACETA CONASUPO, Abril de 1981. Número 29. Segunda Epoca.

INFORME PRESIDENCIAL del 10. de Septiembre de 1965 del Presidente,
Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

PROTOCOLIZACION. Acta Constitutiva de Conasupo ante el Notario
Público Número 129 del D. F. en 1964.

REGLAMENTO DE ESCALAFON PARA EM PLEADOS DE BASE de la
Compañía Nacional de Subsistencias Populares,
CONASUPO 1960.

TESTIMONIO PUBLICO Número 74664. Volumen 1394, pasada ante la
Fe del Notario Público Número 49.