

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ANÁLISIS DE LAS INFRACCIONES Y RECOMPENSAS DEL  
PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
A LA LUZ DE SU REGLAMENTO  
DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:  
PEDRO JESÚS BALBUENA SOLÍS

ASESOR: LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD

México, Ciudad Universitaria

Mayo, 2007.



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.

*A MIS COMPAÑEROS PROFESORES  
Y TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN  
DE LAS ESCUELAS E INSTITUTOS DE  
MÉXICO. CON EL COMPROMISO Y RETO.*

*CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO  
AL SISTEMA DE UNIVERSIDAD  
ABIERTA DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE NUESTRA U. N. A. M.*

*A MI ASESOR DE TESIS  
EL SR. LIC.  
MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD  
CON GRATITUD.*

*CON CARIÑO Y AMOR  
A MI ESPOSA EDITH  
Y A MIS TRES HIJOS:  
ISRAEL, IVÁN Y ERIK  
BALBUENA ROGEL,  
POR SU PACIENCIA  
Y TOLERANCIA.*

"EL DERECHO DEL TRABAJO  
AMA LA LIBERTAD DEL TRABAJADOR  
FRENTE AL PATRONO ...Y LLORA  
CUANDO EL HOMBRE  
NO HACE USO DE ELLA".

*"... Tomó del ejército y de la iglesia el principio jerárquico, y de la iglesia adoptó, además, la regla de la devoción al servicio".*

*"...El Estado continuaría tratando a su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en el siglo del anciano régimen. ...subsistieron los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional ...los trabajadores públicos serían algo así como los sacerdotes del Estado".*

MARIO DE LA CUEVA.

ANÁLISIS DE LAS INFRACCIONES Y RECOMPENSAS DEL  
PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
A LA LUZ DE SU REGLAMENTO  
DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

ÍNDICE

	Pág.
Introducción. ....	I
<b>CAPÍTULO I</b> <b>DEFINICIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO BUROCRÁTICO.</b>	
1.1 El Derecho Burocrático. ....	1
1.2 La Relación Jurídica de Trabajo. ....	18
1.3 Elementos de la Relación Jurídica de Trabajo. ....	23
1.4 Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos. ....	31
1.5 Infracción. ....	37
1.6 La Secretaría de Educación Pública. ....	40
<b>CAPÍTULO II</b> <b>ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS</b> <b>SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE</b> <b>EDUCACIÓN PÚBLICA.</b>	
2.1 Antecedentes Remotos. Dirección General de Estudios. ....	43
2.1.1 Propósito de participación del Estado en la Educación. Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales. ....	43
2.1.2 Bases Orgánicas. Dirección General de Instrucción Primaria y la Junta Directiva de Instrucción Superior. ....	45
2.1.3 El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Enseñanza obligatoria de la educación primaria. ....	47
2.1.4 Los Congresos de Instrucción y sus principios rectores. Primer Congreso. Condiciones higiénicas de las escuelas, retribución económica a los maestros. ....	49

2.2.1 Antecedentes de la Secretaría de Educación Pública al inicio del siglo XX. Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. ....	54
2.2.2 La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. -Justo Sierra-. ....	56
2.2.3 La educación pública en el período vasconcelista. ....	58
2.2.4 La educación pública durante el Maximato. ....	61
2.2.5 La educación pública en la época cardenista. ....	62
2.2.6 Primeras normas jurídicas reguladoras de los derechos del personal de la Secretaría de Educación Pública. ....	65
2.2.7 La educación pública durante los períodos de Ávila Camacho y Miguel Alemán. El conflicto intersindical. ....	67
2.3 La Ley Federal del Trabajo de 1931. ....	74
2.4 Acuerdo Presidencial de 1934. ....	76
2.5 El Estatuto de Lázaro Cárdenas o Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938. ....	78
2.6 El Reglamento. ....	81
2.7 El Apartado B del artículo 123 constitucional de 1960. ....	85
2.8 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963. ...	87

### CAPÍTULO III

#### MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	95
3.2 Ley General de Educación. ....	98
3.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. ....	102
3.3.1 Secretario del Despacho de la Secretaría de Educación Pública. Atribuciones conforme al Reglamento Interior. ....	107
3.3.2 Oficial Mayor. Atribuciones principales. ....	111
3.3.3 Unidades Administrativas. ....	113

3.3.4 Dirección General de Asuntos Jurídicos. ....	115
3.4 Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. ....	119
3.4.1 Manual General de Operación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. ....	123
3.4.2 Coordinación de Asuntos Jurídicos. ....	126
3.4.3 Dirección General de Operación de Servicios Educativos. ....	129
3.4.4 Coordinación Sectorial de Educación Primaria en el Distrito Federal. ....	131
3.4.5 Coordinaciones Regionales de Educación Primaria en el Distrito Federal o Áreas de la Administración de Servicios Educativos. ...	131
3.5 Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. ....	132

#### CAPÍTULO IV

#### INFRACCIONES Y RECOMPENSAS APLICADAS AL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

4.1 Infracciones y recompensas, según el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. ....	135
4.2 Recompensas. ....	146
4.3 Facultad de directores y supervisores de escuela del nivel básico de la educación. ....	149
4.3.1 Facultad de directores y supervisores en materia de vigilancia y control de la prestación del servicio educativo. ....	157
4.3.2 Procedimiento sancionador empleado por los supervisores escolares. ....	159
4.4 Competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, en materia de sanciones e infracciones. ....	178
4.5 Atribuciones de la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. ....	180



4.6 Competencia de los titulares de las Unidades Administrativas: Direcciones Generales, Órganos desconcentrados, y Áreas de la Administración de Servicios Educativos de la Secretaría de Educación Pública para sancionar infracciones. ....	182
4.7 Acciones que delega y autoriza la Secretaría de Educación Pública. ....	184
4.8 Perjuicios que se le ocasiona al personal de la Secretaría de Educación Pública por la indebida aplicación de infracciones. ..	186
4.9 Propuesta de reformas al Capítulo XIV del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. ....	188
4.9.1 Recepción de quejas. ....	194
4.9.2 Incidencias. ....	197
4.9.3 Investigación Administrativa. ....	197
4.9.3.1 Autoridad escolar que actúa. ....	198
4.9.3.2 Lugar de la incidencia. ....	198
4.9.4 Plazos. ....	201
CONCLUSIONES. ....	213
BIBLIOGRAFÍA. ....	217

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación es el resultado de una inquietud concebida a lo largo de veinticinco años de servicio prestados a la educación como trabajador docente y por la ingente necesidad de enfrentar asertivamente situaciones concretas en conflictos que surgen al interior de la actividad y desempeño magisterial de las diferentes instancias de la Secretaría de Educación Pública.

Tarea y reto de imposible realización a no ser por las pertinentes asesorías, orientación brindada en las aulas del Seminario de Titulación de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social hasta lograr una ordenación sistemática en los subtemas para concretar un trabajo de investigación documental y de campo.

Tenemos la convicción que nuestro esfuerzo será de utilidad para comprender ciertas controversias de índole laboral burocrático que se suscitan en los diferentes centros de trabajo, que enfrentan a diario los trabajadores de las diferentes categorías y niveles de esa Dependencia.

Bajo esa perspectiva pretendemos demostrar en los cuatro capítulos subsecuentes que es factible hallar una solución jurídica no obstante, la diversidad de dispositivos reglamentarios y parareglamentarios que caracteriza a esta rama del derecho laboral.

De tal forma que presentamos en nuestro primer capítulo los conceptos básicos en donde destacan por su trascendencia jurisdiccional los términos: Relación de Trabajo, Relación Jurídica de Trabajo, Condiciones Generales de Trabajo e Infracción.

En el segundo capítulo abordamos los anales y conformación de la Secretaría de Educación Pública, las primeras directrices y corrientes ideológicas de instrucción pública existentes en nuestra nación bajo el control peninsular de la corona española así como de su posterior influencia filosófica europea en el ámbito humanístico y pedagógico de la escuela francesa de finales del siglo XVIII, y de todo el siglo XIX, en donde ya destacan los primeros aspectos higiénicos regulatorios de condiciones de trabajo en los planteles de instrucción de la época hasta avanzado el siglo XX, donde se relacionan dichas etapas históricas con las primeras regulaciones jurídicas del personal de la Secretaría de Educación Pública y con los orígenes de la Ley Federal del Trabajo, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión -antecedente- del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su apéndice vigente hoy en día, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el capítulo tercero del presente trabajo de tesis analizamos el marco jurídico de la Secretaría de Educación Pública en donde estudiamos en el orden jerárquico de normas, la diversidad de ordenamientos que regulan a la materia y objeto de nuestro estudio, donde se establecen con esa base: las funciones y atribuciones del Secretario del Despacho, de los Subsecretarios y del Oficial Mayor, así como de los responsables de las demás Unidades Administrativas, en general la organización y operatividad del cuerpo de autoridades educativas.

Finalmente en el capítulo cuarto concluimos nuestra investigación, planteando alternativas de solución apoyados en gran medida por los especialistas en la materia. Por otra parte, fijamos nuestra postura relativa a las diferentes circulares y lineamientos que impone la autoridad educativa intermedia confrontándolos con los ordenamientos de carácter interno de la Dependencia, así como con las normas legales vigentes, demostrando que los

contrarían tanto en el primer como en el segundo caso, por lo tanto devienen inconstitucionales, por transgredir garantías individuales entre otras disposiciones legales aplicables, aspectos y circunstancias que refuerzan nuestras propuestas de reformar al capítulo XIV del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y de una nueva expedición, considerando que de esta forma se superarán tales inconsistencias reglamentarias.

En el desarrollo de nuestra investigación nos apoyamos en los métodos: inductivo, deductivo, analógico, sociológico, histórico, analítico y jurídico.

El Método Inductivo fue empleado al inicio del primer capítulo al analizar las diferentes definiciones de derecho burocrático partiendo de sus términos y significados básicos para ubicarlo en los ámbitos generales de la ciencia del derecho.

El Método Deductivo también fue empleado para la consecución del primer capítulo al estudiar y delimitar los conceptos básicos de derecho y relacionarlos con la derivación o rama del derecho materia de estudio en el presente trabajo de tesis.

Método Analógico, al igual que los anteriores, este método fue utilizado en el primer capítulo al dividir para su estudio y análisis al derecho público y al derecho social a efecto de clasificar sus derivaciones así como sus principios doctrinarios elementales.

Método Sociológico. Este método lo empleamos en el segundo y cuarto capítulos donde estudiamos las funciones convencionales de las instituciones sociales que son materia del presente estudio así como sus necesidades normativas para ser organizadas y regladas, para después concluir que las

funciones de dichas instituciones sociales no son evidentes y no siempre son realmente lo que parecen ser, sino que cumplen un propósito específico dentro del mecanismo de control de masas estratégico para el Estado.

Método Histórico. Asimismo el método referido se empleó en el segundo capítulo para conocer las condiciones y circunstancias en que se desarrolla la educación en México en sus etapas históricas más trascendentales, así como las causas y consecuencias de los movimientos sociales que se generaron con motivo de aquéllas.

Método Analítico. Dicho método fue empleado en el capítulo tercero para relacionar el objeto y materia de nuestro estudio con las normas fundamentales de la legislación vigente así como distinguir sus diferencias entre funciones análogas.

Método Jurídico. Este último método empleado en el presente trabajo de investigación se utilizó para considerar las instituciones legales aplicables al objeto de estudio tomando en cuenta el análisis teórico llevada a cabo por los doctrinarios de la materia para así redactar nuestra propia opinión y de esta forma relacionarlos al fenómeno social analizado por el tesista cuya problemática pretende solucionar mediante la acción jurídica propuesta.



# CAPÍTULO I

## DEFINICIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

En el presente capítulo analizaremos las definiciones básicas del Derecho, a efecto de conocer nuestra materia y ubicar nuestro tema de tesis.

### 1.1 El Derecho Burocrático.

Consideramos previamente delimitar las definiciones básicas del diccionario:

El diccionario Larousse menciona: “Burocrático, adj. Relativo a la burocracia. Burocracia f. (fr. *bureaucratie*). Importancia excesiva de los empleados públicos: la burocracia es la plaga de los Estados modernos.// Clase social formada por esos empleados”.<sup>1</sup>

Así tenemos que el diccionario Larousse le da al término Burocracia la siguiente connotación:

- Significa la importancia excesiva de los empleados públicos.
- Cuya consecuencia la hace ver como “una plaga” de los Estados modernos.
- Y este tipo de empleados deriva en una clase social.

Otro diccionario, de ciencias sociales, sitúa nuestra materia de estudio y proporciona su etimología: “la palabra burocracia tiene una larga historia en la que se registra una curiosa evolución. Su origen es el vocablo francés *bureau*, gruesa tela de lana con que solían forrarse algunas mesas. Por traslación se llamó sucesivamente *bureau* a la mesa misma, el lugar en que

---

<sup>1</sup> GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. *Diccionario de la Lengua Española*. Octava edición, Larousse. México, 1984. p. 167.

solían reunir estas mesas para trabajos normalmente de administración (pública o privada), a los gabinetes públicos y al tipo de funciones y de trabajos que en ellos se realiza, así como se utilizaba en calificativo a los empleados que en ellos prestaban sus servicios (*garcons de bureau*). Entre los derivados (burócrata, politburó, etc.) figura burocracia, como el conjunto de las funciones de tramitación y ejecución de las decisiones políticas y el elemento humano encargado de cumplir esas mismas funciones (De *bureau* y el griego *kratos*, poder).<sup>2</sup>

Referente a la etimología del término Burocracia, podemos resumir entonces lo siguiente:

- Proviene del vocablo francés *bureau*.
- Era una tela gruesa de lana con la cual forraban las mesas para los trabajos de administración pública o privada.
- Por traslación paso a ser un calificativo para los empleados que prestaban sus servicios en esos lugares en donde se reunía esas mesas de trabajo.
- Otro derivado de la palabra Burocracia es politburó, como el órgano que lleva a cabo las funciones de tramitación y ejecución de las decisiones políticas y los empleados encargados de cumplirlas.

Con sentido crítico el autor Carlos Reynoso Castillo dice: “que el término “burocracia” del cual deriva el término “burocrático”, en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término “importado” de la sociología, por la influencia excesiva que los empleados públicos, por su número o por su actuación, ejercen en la administración pública y que repercute en perjuicio de las actividades privadas creando

---

<sup>2</sup> UNESCO, *Diccionario Unesco de Ciencias Sociales*. Tomo I. Planeta-Agostini. España, 1987. p. 273.



trámites innecesarios o redundantes o recargando el presupuesto de la nación sin ninguna utilidad ”.<sup>3</sup>

- De manera que para Reynoso Castillo la palabra burocrático no es un término jurídico, sino sociológico, por la influencia excesiva que ejercen los empleados en la administración pública.

Una vez definido lo anterior, analizaremos que es lo burocrático en el universo jurídico, iniciando por un esbozo general de lo que significa la palabra derecho, según el Diccionario de la Real Academia Española: “Derecho m. (lat. *Directum*). Conjunto de leyes y disposiciones que determinan las relaciones sociales desde el punto de vista de las personas y de la propiedad”.<sup>4</sup>

Ahora veremos lo que aporta el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México:<sup>5</sup> “Derecho: Las dificultades a que se enfrentan los juristas (y otros científicos sociales) para definir “derecho” se debe las más de las veces, a su adhesión a ciertas concepciones teóricas o ideológicas (en las que el derecho juega un papel importante) que hace que no tenga una idea precisa de los presupuestos que deben tenerse en cuenta cuando se define una expresión como derecho”.

De esta forma para esa obra de consulta la definición del término Derecho:

---

<sup>3</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Curso de Derecho Burocrático*. Porrúa, México, 1999. págs. 13-14.

<sup>4</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Trigésima segunda edición, Porrúa. México, 1991. p. 234.

<sup>5</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. Cuarta edición, Porrúa. México. 2004. p. 1093.

- Tiene que ver con la ideología del jurista que lo define.
- Y con base en esa concepción teórica, será la idea precisa que se tenga del término.

“Metodológicamente, la determinación del concepto de derecho es, sobre todo, un problema de análisis del lenguaje. No es sorprendente que el mismo Kelsen considere que “cualquier intento por definir un concepto (derecho) tenga que tomar como punto de partida el uso común de la palabra que lo denota...”<sup>6</sup>

“(Etimología y significado originario). La palabra “derecho” proviene del latín *directum*, el cual deriva de *dirigere* (“enderezar”, “dirigir”, “encaminar”). Por extraño que parezca, “derecho no descende de una palabra latina de morfología semejante e igual significado. La palabra latina que corresponde a “derecho” (o a sus equivalentes en las lenguas modernas es *jus* de antigua raíz indoiránica. “Derecho” pertenece a una familia de palabras (de diferentes lenguajes) que se remontan a la raíz indoeuropea *rj* la cual significa “guiar”, “conducir”. *Rectum*, sin duda, proviene de *rj* y corresponde al sánscrito *riyat* (*rají* “enderezar”, “arreglar”) y al griego *erektos*: “erecto”, “recto”. El prefijo *di*, el cual deriva de las raíces *dh* y *dhr* y que dan la idea de estabilidad y firmeza, fue incorporado posteriormente, formando, así, la voz *directum* (*derectum*)”.<sup>7</sup>

Por lo tanto considerando la etimología del término Derecho tenemos que:

- Proviene del latín *directum*, que significa dirigir, encaminar.

---

<sup>6</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Idem.

<sup>7</sup> Ibidem 1094.

- Deriva de palabras de diferentes lenguas, así tenemos que para el griego, por ejemplo es *erectos* cuyo significado es recto, y de la voz *derectum*.
- Por otra parte la palabra latina que corresponde a Derecho es *jus*.

El maestro Eduardo García Máynez se pronuncia al respecto, y declara "...los autores que lo abordan no han conseguido ponerse de acuerdo, ...lo que explica el número increíble de definiciones ...que el tema central del debate del concepto de derecho, es la determinación del carácter normativo o enunciativo de sus preceptos".<sup>8</sup>

El mismo autor afirma: "...que el Derecho vigente, en sentido jurídico-positivo, es: el sistema de reglas bilaterales de conducta que en determinado momento y lugar la autoridad política considera –de acuerdo con los criterios establecidos por la norma básica jurídicamente obligatorios-".<sup>9</sup>

Así tenemos que desde el punto de vista positivo para el maestro García Máynez, Derecho es:

- Un sistema de reglas bilaterales de conducta.
- Que en determinado momento y lugar la autoridad política considera obligatorias.

Continuando con este autor, en otra de sus obras, proporciona la siguiente definición. "Derecho es: un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas –integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible- son

---

<sup>8</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Décima Cuarta edición, Porrúa. México, 1989. p 3.

<sup>9</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*. Cuarta edición, U. N. A. M. México, 1989. p. 167.

normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por los órganos del poder público”.<sup>10</sup>

Considerando ahora el punto de vista filosófico, para el mismo maestro, Derecho es:

- Un orden concreto.
- Para la realización de valores colectivos.
- Con base en las normas integrantes de un sistema.
- Que regulan la conducta de forma bilateral, externa y coercible.
- Que en caso de inobservancia, son impuestas por el órgano del poder público.

Hans Kelsen dice que: “El Derecho es un orden coactivo de normas”.<sup>11</sup>

En relación con los conceptos del maestro García Máynez, Kelsen contextualiza en su definición los atributos característicos de la norma positiva: (heteronomía, exteriorización, bilateralidad y coercibilidad), se aprecia en su concepto y se intuye en sus términos, por el hecho de mencionar. –orden-, se comprende que se trata de un orden jerárquico normativo positivo, legislado, en determinado momento y lugar, y cuando el Dr. Kelsen, dice: -coactivo-, en este término está presente la posibilidad y la ejecución misma de la sanción, ante el incumplimiento de la norma.

Ahora bien y por razones de clasificación, con la finalidad de ubicar a nuestra materia de estudio –el Derecho Burocrático-, se analizará y

---

<sup>10</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Décima edición, Porrúa. México, 1998. p. 135.

<sup>11</sup> KELSEN, Hans. *La Teoría Pura del Derecho*. Segunda edición, Nacional. México, 1981. p. 44.

comparará con las dos ramas principales con las que el Derecho Burocrático guarda relación. El Derecho Público y el Derecho Social. Para ello nos introduciremos en primer lugar en el tema de lo inminentemente social.

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México proporciona la siguiente definición: “Derecho Social es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico”.<sup>12</sup>

- Así tenemos que el Derecho Social se encarga de la protección de las personas, grupos o sectores socialmente débiles.

Por su parte, el maestro Alberto Trueba Urbina, en sus comentarios introductorios de la Ley Federal del Trabajo, dice “que el Derecho Social, tiene como fin garantizar al hombre, a la familia y a la sociedad las garantías fundamentales de la humanidad, a saber: la protección de la salud, el acceso a la educación, la garantía a la vivienda, al trabajo y al salario, a la recreación; derechos que permiten el surgimiento de instituciones especializadas de carácter social para asegurar y hacer efectivos estos derechos cuando la sociedad se vea afectada por una contingencia social o por riesgos e inseguridades presentadas en el quehacer laboral, en el campo de la política y de la economía, entre otros, que provoque algún tipo de incapacidad que le impida subsistir”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> INSTITUTO de INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U. N. A. M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. p. 1236.

<sup>13</sup> *Ley Federal del Trabajo*. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Sexagésima Segunda edición, Porrúa. México, 1990. págs. IXX-XX.

De tal manera que para el maestro Trueba Urbina, el Derecho Social:

- Tiene como finalidad: el garantizar a la sociedad, las garantías fundamentales de la humanidad.
- Tales como: protección a la salud, educación, vivienda, trabajo, salario y recreación.
- La creación de instituciones de carácter social para hacer efectivos estos derechos.

Por otro lado destaca el autor Ángel Guillermo Ruiz Moreno, “que el Derecho Social, es un derecho inalienable, que no podrá existir paz ni progreso, en tanto la humanidad no encuentre la seguridad social”.<sup>14</sup>

Finalmente, de la opinión de Ruiz Moreno, acerca del Derecho Social se comprende lo siguiente:

- Que es un derecho que no se puede mercantilizar o enajenar, y que no podrá existir progreso, en tanto la humanidad no obtenga la seguridad social.

Podemos concluir entonces que el Derecho Social es producto de la lucha constante de la clase trabajadora, y por lo tanto una realidad histórica, que toma en cuenta los postulados del Derecho del Trabajo, y que a su vez clasifica, ordena, y los diferencia de los del Derecho Público y del Derecho Privado, determinando al Derecho Social como el género, y al Derecho del Trabajo como una especie de ese Derecho.

---

<sup>14</sup> RUIZ MORENO, Ángel G. *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*. Segunda edición, Porrúa. México, 1997. págs. 34 a 39.

Referente al Derecho Burocrático, formalmente está consignado en el apartado B del artículo 123 constitucional, y puesto que también regula un aspecto del trabajo, y se haya en paralelo constitucional con el Apartado A, por lo tanto eminentemente el Derecho Burocrático es también Derecho Social y pertenece a esta rama del Derecho.

Ahora bien, en cuanto al Derecho Público, el maestro Miguel Acosta Romero, en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, dice. “El derecho como sistema unitario que regula la interferencia ínter subjetiva de los componentes de una sociedad humana organizada como Estados, debe concebirse precisamente bajo la perspectiva de su unidad y sólo por razones técnicas o prácticas y desde el punto de vista teórico, se estudian las diferentes ramas del Derecho, por razones de su objeto, su método o aplicación diferente, porque resulta evidente que las relaciones humanas no son todas iguales y las necesidades que satisface el Derecho tampoco son idénticas”.<sup>15</sup>

Así tenemos que para el maestro Acosta Romero, el Derecho Público:

- Debe concebirse bajo la perspectiva de su unidad.
- Que teóricamente se estudian sus diferentes ramas. Y
- Por razones de su objeto y técnica, se estudia su método y aplicación.

Continúa diciendo: “por su contenido o materia comprende las normas que se refieren a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Décima Primera edición, Porrúa. México, 1991. p. 15.

<sup>16</sup> Ibidem. p. 17.

De tal manera que por su contenido o materia el Derecho Público según Acosta Romero:

- Se encarga de la constitución, organización y funcionamiento.
- Así como de las facultades y deberes de todos los órganos estatales.

Y agrega: “por las características de las actuaciones jurídicas. Son públicas aquellas que se realicen en nombre del Estado y en ejercicio de la soberanía. Ejemplos: uso de la fuerza pública, las expropiaciones, el otorgamiento de concesiones, actos jurisdiccionales y administrativos”.<sup>17</sup>

Bajo esta tesis el maestro Acosta Romero determina:

- Las actuaciones públicas son aquellas que se realizan en nombre del Estado.
- Por ejemplo, el uso de la fuerza pública, la expropiación, la concesión, etc.

Con base en lo anterior, el maestro Miguel Acosta Romero menciona su concepto de Derecho Público: “Entendemos por Derecho Público el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines”.<sup>18</sup>

- De acuerdo con ello según el maestro Acosta Romero, el Derecho Público regula la estructura, organización y funcionamiento del Estado.

Finalmente, entendemos como Derecho Público a toda actividad que el Estado con base en su soberanía subordina para el logro de sus fines.

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Ibidem. p. 18.



Por lo que respecta al concepto de Derecho Público, que aporta el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dice que “el Derecho Público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse. Entre la gran diversidad de teorías mencionaremos, por último, aquella que predica la subordinación como elemento esencial de las relaciones de derecho público y la de coordinación en las relaciones de derecho privado”.<sup>19</sup>

Por lo tanto, para dicha obra de consulta, el Derecho Público:

- Regula el ejercicio de la autoridad estatal.
- A partir de la subordinación como elemento esencial de las relaciones de derecho público y las de coordinación en las relaciones de derecho privado.
- Determina y crea al órgano competente para su ejercicio.
- Y justifica el contenido de los actos que deberán realizarse.

Una vez definido los términos: Burocrático, Derecho, Derecho Social, y Derecho Público, abordaremos los conceptos de Derecho del Trabajo y Derecho Burocrático, según varios autores. Para lo cual iniciaremos por el término –trabajo–: según lo mencionado por el maestro Dávalos, en su obra Derecho Individual del Trabajo: “La palabra proviene del latín *trabs, trabis*, que significa traba; el trabajo representa una traba para los individuos, porque

---

<sup>19</sup> INSTITUTO de INVESTIGACIONES JURIDICAS de la U. N. A. M. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. p. 1229.

siempre lleva implícito el desarrollo de un cierto esfuerzo. Otros ubican al término trabajo dentro del griego, *thlibo*, que significa apretar, oprimir o afligir”.<sup>20</sup>

Sobre la base de su raíz etimológica, el maestro Dávalos aporta:

- Trabajo significa traba y lleva implícito el desarrollo de un cierto esfuerzo.
- También significa apretar, oprimir o afligir.

El maestro Mario de la Cueva concluye en torno a la definición de trabajo: “...nuestro estatuto extiende sus alas sobre todo el trabajo humano que se preste a otro en relación de subordinación...”<sup>21</sup>

En relación con la idea de trabajo, el maestro de la Cueva determina:

- Se considera a todo el trabajo humano.
- Que se presta a otro.
- En relación a una subordinación.

El maestro José Dávalos opina “que todo trabajo demanda un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores”.<sup>22</sup>

Desde el punto de vista del maestro Dávalos:

- Todo trabajo exige un esfuerzo.

---

<sup>20</sup> DAVALOS, José. *Derecho Individual del Trabajo*. Décima Tercera edición, Porrúa. México, 2003. p. 1.

<sup>21</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. Vigésima Segunda edición, Porrúa. México, 2002. p. 163.

<sup>22</sup> DAVALOS, José. Idem.

- Cuya finalidad es la creación de satisfactores.
- Por parte de quien lo lleve a cabo.

Por su parte, el legislador incluyó su definición en la actual Ley Federal del Trabajo, artículo 8º segundo párrafo, "...Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

En ese tenor la Ley Federal del Trabajo establece en torno a la denominación trabajo:

- Que es una actividad humana.
- De carácter intelectual o material.
- Con independencia del grado de preparación técnica de la profesión u oficio.

De lo anterior se desprende que: el trabajo es naturaleza y característica que distingue al hombre del resto de los seres vivos. –El trabajo está adherido a la propia naturaleza humana-.

Iniciaremos ahora de lleno, con las principales definiciones de Derecho del Trabajo y de Derecho Burocrático.

El Doctor José Dávalos proporciona el concepto siguiente: "el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo".<sup>23</sup>

De modo que para Dávalos Morales, el Derecho del Trabajo:

---

<sup>23</sup> Ibidem. págs. 39 y 40.

- Tiene por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social.
- En las relaciones de trabajo.

Para el Doctor Alberto Trueba Urbina, el Derecho del Trabajo es: “el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”.<sup>24</sup>

En tanto que para el maestro Trueba Urbina, el Derecho del Trabajo:

- Se encarga de la protección y dignificación.
- De todos los que viven de su esfuerzo.
- Sean éstos materiales o intelectuales.

Para el maestro Mario de la Cueva, “El Derecho del Trabajo en su acepción más amplia, se entiende como una congerie de normas que, a cambio del trabajo humano intentan realizar el derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana”.<sup>25</sup>

Por lo que para el maestro de la Cueva, el Derecho del Trabajo:

- Intenta realizar el derecho del hombre.
- A cambio de su trabajo humano.

---

<sup>24</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo Derecho del Trabajo*. Sexta edición, Porrúa. México, 1981. p. 135.

<sup>25</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. Op. cit. p. 263.

Una vez analizado y comparado lo anterior, comprendemos que Derecho del Trabajo es la rama del Derecho Social que pretende conseguir el equilibrio y la justicia social, en las relaciones laborales entre trabajadores y patrones al proteger y dignificar a los que viven de su esfuerzo a través de la distribución y realización de ese derecho.

Damos paso a la materia de Derecho Burocrático, donde se ubica nuestro tema de tesis, El Derecho Burocrático, cuya ley es considerada críticamente por el maestro José Dávalos Morales, como “el régimen de excepción”, “...porque los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 constitucional, los burócratas entraron a formar parte del artículo 123, -dice este autor- como consecuencia de la crisis social de 1958 en el conflicto ferrocarrilero que encabezó Demetrio Vallejo, movimiento que aprovechó la clase burocrática para hacer presión ante el gobierno de Adolfo López Mateos. Lo anterior sin restarle mérito a la Ley Federal del Trabajo de 1931, y al estatuto del general Lázaro Cárdenas de 1938, los cuales analizaremos más adelante”.<sup>26</sup>

Así, el orden de asuntos relacionados con la materia de nuestro estudio, veremos a continuación los conceptos más sobresalientes que a nuestro juicio existen acerca del Derecho Burocrático.

Para el autor Carlos Morales Paulín: “el Derecho Burocrático siendo parte del Derecho del Trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial”.<sup>27</sup>

Así tenemos que para Morales Paulín, el Derecho Burocrático:

---

<sup>26</sup> DAVALOS, José. *Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados*. Tercera edición, Porrúa. México, 1998. págs. 45 a 54.

<sup>27</sup> MORALES PAULIN, Carlos. *Derecho Burocrático*. Porrúa. México, 1995. p. 107.

- Forma parte del Derecho del Trabajo.
- Que se encarga de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados.

En tanto que el maestro Miguel Acosta Romero dice que: “el Derecho Burocrático es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados, y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.<sup>28</sup>

Luego, el maestro Acosta Romero determina que el Derecho Burocrático:

- Es una rama del Derecho Laboral.
- Que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.
- Así como los derechos y obligaciones que surjan de esa relación.
- En sus diversos niveles: Federación, Estados, y Municipios.

Carlos Reynoso Castillo opina que el Derecho Burocrático: “es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado”.<sup>29</sup>

Mientras que para Reynoso Castillo, el Derecho Burocrático:

- Busca regular la relación laboral.
- Entre los trabajadores y el Estado.

---

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Segunda edición, Porrúa. México, 1999. p. 37.

<sup>29</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Curso de Derecho Burocrático*. Op. cit. p. 14.

Rigel Bolaños Linares comenta: “el Derecho Laboral Burocrático, es el sistema racional de normas jurídicas que tienen por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón Estado y sus servidores públicos”.<sup>30</sup>

De tal manera que para Bolaños Linares, el Derecho Burocrático:

- Tiene por objeto imponer la relación de trabajo.
- Entre el Estado y los servidores públicos.

Una vez transcrito los conceptos de los autores enlistados y analizadas sus definiciones, comentamos lo siguiente: Observamos que Morales Paulín, prefiere nombrarle “empleados” y denomina su desempeño como “trabajo especial”.

Por su parte: Acosta Romero, los nombra “trabajadores” lo mismo que Reynoso Castillo, -Acosta Romero, ve más allá al contemplar en su concepto a los trabajadores públicos de los Estados y municipios, lo que no consigna la ley correspondiente en su primer artículo.

Reynoso Castillo: al emplear en su concepto las palabras “se busca regular”, da entender que la norma burocrática, únicamente tiene la intención de, en tanto que el resto de los tratadistas dicen que: el Derecho Burocrático –se encarga-, -regula- y rige-, van directos a la aplicación de la ley burocrática.

Finalmente, Bolaños Linares nombra en su concepto, a los sujetos de la relación laboral como: “patrón Estado” y “servidores públicos”.

Comprendemos por lo tanto como Derecho Burocrático:

---

<sup>30</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*. Porrúa. México, 2003. p. 1.

Aquella rama que se deriva del Derecho Social, que incluye principios del Derecho del Trabajo, que se encarga de regular las relaciones jurídicas laborales entre el Estado y sus trabajadores.

## 1.2 La Relación Jurídica de Trabajo.

Iniciaremos por la etimología y definición de relación: proviene del latín *relatio*. “Acción y efecto de referir o referirse. II Conexión de una cosa con otra. II Correspondencia entre dos personas...”<sup>31</sup>

- Por lo tanto, relación de acuerdo con su etimología, significa: Conexión, correspondencia entre dos personas.

A fin de entender primero lo que es la Relación de Trabajo, en términos generales, Mario de la Cueva dice que la relación de trabajo “consiste en una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos, y Contratos-Ley, y de sus normas supletorias”.<sup>32</sup>

En tal virtud, para el maestro Mario de la Cueva, la Relación de Trabajo es:

- Una situación jurídica objetiva entre el trabajador y el patrono,
- que se produce a partir de un trabajo subordinado.

---

<sup>31</sup> GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Op cit. p. 885.

<sup>32</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. Vigésima Segunda edición, Porrúa. México, 2002. p. 187.



- Cualquiera que sea el acto o causa que le haya dado origen.
- Por tal motivo se aplica al trabajador un estatuto objetivo.
- Consistente en la Declaración de Derechos Sociales, Ley Federal del Trabajo, Convenios Internacionales, Contratos Colectivos, Contrato Ley, y de sus normas supletorias.

El artículo 20 de la Ley Federal de Trabajo se refiere a la relación de trabajo en los siguientes términos. “Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

De esta forma, concluimos que Relación de Trabajo es el vínculo que se establece entre un trabajador y un patrón. Para la prestación de un trabajo personal subordinado a favor de éste, mediante el pago de un salario.

En este orden de ideas, Relación Jurídica, tal y como lo establece el tema principal de este inciso capitular, es abordada por Morales Paulín, quien dice que “La relación jurídica es en efecto, un vínculo entre dos o más personas, resultado de un acto jurídico. Por lo que la naturaleza de la relación se desprende del acto que le de origen...”<sup>33</sup>

Así tenemos que, para Morales Paulín, la Relación Jurídica es:

- Un vínculo entre dos o más personas,
- resultado de un acto jurídico.
- Por lo que la naturaleza de esa relación jurídica se da a partir del acto que la origina.

---

<sup>33</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Op. cit. p. 76.

Aquí podemos destacar y explicar tres aspectos del concepto de Morales Paulín:

- I. El acto jurídico, es la manifestación exterior de la voluntad de las partes: entre el Estado y la persona física (trabajador) que otorga su aceptación.
- II. El acto que lo origina, debe ser la subordinación sobre una causa definida –trabajar para el Estado-.
- III. Si bien el acto unilateral del Estado, de otorgar un Nombramiento a una persona física, es un acto eminentemente de carácter administrativo. La Relación que se establece con sus trabajadores es de índole laboral por estar comprendida en el artículo 123 Apartado B.

Lo anterior se refuerza por lo señalado en la tesis que a continuación se transcribe.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO DEMUESTRAN QUE PRESTARON SERVICIOS A UNA DEPENDENCIA ESTATAL, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR EL PAGO DE LOS SALARIOS DEVENGADOS Y LA INSCRIPCIÓN RETROACTIVA ANTE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. En principio, la relación jurídica entre el Estado y quienes le prestan servicios debe acreditarse con el nombramiento expedido o por la inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales; sin embargo, en la hipótesis de que no se haya llevado a cabo la contratación bajo esos supuestos, no priva al actor de su derecho para demandar que prestó sus servicios, aun mediante designación verbal, en términos de la jurisprudencia 76/98, que sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro dice: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR

LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES.", ya que la ausencia de esa formalidad no impide que la relación subordinada pueda demostrarse por cualquier medio o que se demanden prestaciones que le son inherentes, aún sin que se pretenda el otorgamiento del nombramiento, siempre que las pruebas que tengan por objeto demostrar la prestación de los servicios no sean inconducentes, contrarias a la moral o al derecho y tengan relación con la litis; de ahí que cuando en un juicio laboral se acredite que una persona prestó sus servicios a una dependencia estatal, resulte procedente la condena al pago de los salarios devengados y la inscripción retroactiva ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que se trata de prestaciones inherentes a la relación laboral".<sup>34</sup>

A mayor abundamiento, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, en su artículo 10 establece. "El nombramiento legalmente aceptado obliga a la Secretaría y al trabajador al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en el Estatuto Jurídico y en el presente reglamento, así como a las derivadas de la buena fe, la costumbre y el uso. Para el personal obrero que figure en listas de raya no será necesaria la expedición de nombramientos, a juicio de la Secretaría".

Así tenemos que para las Condiciones Generales de Trabajo:

- El Nombramiento aceptado por las partes,

---

<sup>34</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo XX. Julio de 2004. pág. 1824. Tesis I. 13°. T. 83 L.

- obliga a la Secretaría de Educación Pública y al trabajador a cumplir las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y
- A las disposiciones del Reglamento de las Condiciones Generales.
- Así como las derivadas de la buena fe, la costumbre y el uso.
- Y “Para el personal obrero que figure en listas de raya no será necesaria la expedición de nombramientos”.

Consideramos que esta última expresión alude al artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo por ser norma supletoria, es decir, este multicitado artículo 10 de las Condiciones Generales de Trabajo es consecuente con el espíritu de la Relación de Trabajo simple, tan es así que existe la tesis jurisprudencial en relación con el laudo 36/952.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, menciona en su artículo 2º. “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirá dicha relación”.

- Así tenemos que para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Relación Jurídica de Trabajo: Se establece entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base.

De acuerdo con lo anterior, entendemos como Relación Jurídica de Trabajo es -aquella que se establece entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, representados por los titulares de las Dependencias, y sus trabajadores mediante la celebración del acto jurídico que le da origen llamado nombramiento.

### 1.3 Elementos de la Relación Jurídica de Trabajo.

Para el maestro Rafael de Pina, “los elementos de la relación jurídica son tres: Sujetos, objetos y acto jurídico. Los sujetos son las personas físicas o morales que se vinculan en la relación, los objetos son los motivos y fines que se pretenden lograr con la relación y el acto jurídico es la manifestación exterior de voluntad”.<sup>35</sup>

De manera que para Rafael de Pina, los elementos de la Relación Jurídica son:

- Los sujetos,
- los objetos, y
- el acto jurídico.

Así tenemos en primer lugar como parte de esa relación jurídica de trabajo a el trabajador.

Morales Paulín menciona: “...que el trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente”.<sup>36</sup>

Tenemos entonces que para Morales Paulín, trabajador al servicio del Estado es la persona física:

---

<sup>35</sup> DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Décima Cuarta edición, Porrúa. México, 1986. p. 424.

<sup>36</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Op. cit. p. 80.

- Que presta un servicio físico, intelectual o de ambos a un órgano del Estado,
- independientemente del estatuto que le es aplicable,
- que asume una relación jurídica laboral por
- virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente,
- por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales,
- conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8º, primer párrafo, menciona lo siguiente:

“Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

Debe ponerse de relieve que para la Ley Federal del Trabajo, trabajador es:

- Una persona física o individual.
- Que presta a otra persona ya sea física o moral.
- Un trabajo de manera personal y subordinada.

En tanto que para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, destaca en su artículo 3º. “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De manera que para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, trabajador es:

- Toda persona,

- que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros,
- en virtud del nombramiento expedido por la autoridad competente,
- o por figurar en listas de raya.

Por lo tanto, comprendemos que el trabajador al servicio del Estado es la persona física que, de manera personal, presta un trabajo subordinado, sea físico, intelectual o de ambos géneros a una dependencia del Estado y que tiene como nexo causal un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en listas de raya o por asumir una relación laboral conforme a las condiciones generales de trabajo.

En forma paralela en este primer elemento de la relación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores, es decir, en cuanto a los sujetos, se halla el Titular de la Dependencia.

Al respecto Morales Paulín expresa lo siguiente “...que la titularidad para nuestro objeto de estudio, constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral”.<sup>37</sup>

De tal modo que para dicho autor, la titularidad constituye:

- La facultad que se ejerce, individual o colegiadamente,
- como resultado de la representación de la dependencia u órgano.

Por su parte dispone el artículo 2º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

---

<sup>37</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Op. cit. p. 81.

“Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...”

- De manera que para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el establecimiento de la relación jurídica de trabajo, se da: entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

Así, entendemos que titular es en la materia que nos ocupa, el titular de la Secretaría de Educación Pública, como dependencia del Ejecutivo Federal quien a su vez delega funciones con base en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que se transcribe:

“Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es competencia directa de los titulares de las Secretarías de Estado:

- El trámite y resolución de los asuntos de su competencia.



- Podrán delegar facultades en funcionarios intermedios. (También empleados de confianza).
- Excepto las señaladas exclusivamente para los titulares.

Sentado lo anterior, los términos Titular de la Dependencia o Superior Jerárquico, sólo se aplican al secretario del ramo según se define de conformidad con el artículo 48 segundo párrafo de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982, y de lo que se desprende de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Consecuentemente, **los términos: jefe de la oficina o jefe superior de la oficina**, que se citan frecuentemente en dicha ley, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo entre otras, son autoridades intermedias, -estos últimos citados-, en quienes recae en forma vertical la delegación del Titular de la Dependencia o Secretario del Despacho. Términos que crea confusión para los departamentos jurídicos de algunas unidades administrativas inferiores al momento de definir una competencia o al momento de aplicar una ley o reglamento. Comentario que ampliaremos más adelante en el capítulo IV.

Por lo tanto, tenemos que:

- El superior Jerárquico o Secretario del Despacho.
- El Jefe Superior de la Oficina o el Director de la Unidad Administrativa, Coordinador General, Director Operativo, Titular de la Unidad Burocrática.

De ahí que en las Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación Pública, se encuentra como responsable un Coordinador General, Coordinador Regional o Director Operativo, variantes como ya se dijo, de la denominación normativa de jefe de la oficina, jefe de la dependencia, jefe

superior de la oficina, también llamado o citado como Titular de la Unidad Burocrática: comúnmente se trata de un trabajador perteneciente a la base, quien es habilitado generalmente por el Secretario del Despacho para ocupar el cargo de Director de Área, o de su variante denominado internamente como Director Operativo. Dicho cargo se limita regularmente a la etapa sexenal período que dura un mandato presidencial.

Este funcionario intermedio reúne las siguientes características:

- Tiene un marco legal y reglamento específico.
- Como un trabajador de confianza temporal.
- Supone un encargo especial transmitido por ley, que le da a su signatario un carácter de representante del Titular de la Dependencia del Ejecutivo Federal, original. (Superior Jerárquico).
- El encargo o comisión en comentario se encuentra establecido en un Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.
- Expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones, tales como:
  - i)* Firma los nombramientos de algunos trabajadores de base.
  - ii)* Instrumenta Actas Administrativas e impone sanciones de carácter laboral, tales como la amonestación, el extrañamiento, las Notas Malas y la pérdida de derecho para percibir sueldo hasta por siete días.
  - iii)* Así como ejecuta las sanciones de carácter disciplinario con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
  - iv)* Solicita el dictamen ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de las Actas Administrativas que instrumenta, para que el Superior Jerárquico por intermediación del Oficial Mayor en su caso demande ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cese de los términos del nombramiento del trabajador

instrumentado.

- v) Así como otorga estímulos de acuerdo a la ley y reglamento respectivo
- vi) En general: ejerce funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.
- vii) Una vez terminada su gestión al cargo de confianza, comúnmente vuelve a su puesto de base, según.

Podemos concluir entonces que el Titular de la Dependencia, para el objeto de nuestro estudio, es en principio el representante del órgano estatal o secretario del ramo en quien recae personalmente la representación legal del Estado, para establecer así la relación jurídica laboral entre éste y sus trabajadores, y que por ministerio de ley dicha representación y titularidad es delegable en otros funcionarios de menor jerarquía.

A continuación abordaremos el tercer elemento de la relación jurídica de trabajo, el acto jurídico que consiste en el nombramiento:

El diccionario Larousse define al nombramiento “como el documento en que se nombra a uno para algún empleo”.<sup>38</sup>

Por su parte J. Manuel Mora Rocha define al nombramiento “como el formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo”.<sup>39</sup>

Así que para Mora Rocha, el nombramiento es:

- Un formulismo,

---

<sup>38</sup> GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Op. cit. p. 723.

<sup>39</sup> MORA ROCHA, J. Manuel. *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*. Segunda edición, Porrúa. México, 1992. p. 40.

- en la designación de una persona para que desempeñe un cargo o empleo.

El maestro Acosta Romero refiere “que el nombramiento tiene su base constitucional en la fracción II del artículo 89 de la Constitución General. El cual a continuación transcribimos:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

II Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, ...remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.<sup>40</sup>

El mismo autor agrega que: “...el nombramiento es un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene en un acto condición”.<sup>41</sup>

De esta manera, para el maestro Acosta Romero, el nombramiento es:

- Un acto de potestad del Estado,
- ejercido a través de sus representantes (titulares de dependencias),
- que requiere la aceptación del trabajador,
- y deviene en acto condición.

Al respecto, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 12, expresa: “Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de **nombramiento** expedido por el funcionario facultado para extenderlo

---

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Op. cit. p. 258.

<sup>41</sup> Ibidem. p. 259.

o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

Además, los nombramientos deberán contener los datos a que se refiere el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

“Artículo 15. Los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios”.

De acuerdo con lo anterior, concluimos que el nombramiento es el documento establecido por el Estado, que emite un funcionario autorizado, cuyo contenido se determina para algunos autores administrativistas como **un acto condición**, por medio del cual una persona física, acepta ingresar a trabajar al servicio del Estado.

Sin embargo, como se colige del inciso 1.2 -Relación Jurídica de Trabajo- el nombramiento es un acto bilateral del género contrato puesto que existe el consentimiento del trabajador ante una propuesta del Estado.

#### **1.4 Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos.**

Acercas de este tema, el maestro Mario de la Cueva expresa “Entendemos por condiciones de trabajo las normas que fijan los requisitos

para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo”.<sup>42</sup>

De modo que para el maestro Mario de la Cueva, las Condiciones de Trabajo son normas que:

- Fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los centros laborales, y
- determinan las prestaciones que deben percibir.

Por su parte, el maestro José Dávalos proporciona el siguiente concepto: “condiciones de trabajo son las distintas obligaciones y derechos que tienen los sujetos de una relación laboral”.<sup>43</sup>

El maestro Dávalos Morales concretiza que las Condiciones de Trabajo son:

- obligaciones y derechos,
- que tienen las partes de una relación laboral.

Ahora bien, el autor J. Manuel Mora Rocha aborda las condiciones generales de trabajo, y comenta lo siguiente:

“Algunos concedores del ámbito laboral burocrático han manifestado que las condiciones generales de trabajo se equiparan al Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Sindicato y Empresa contemplados en la esfera del Derecho del Trabajo, Apartado “A” del artículo 123 Constitucional la naturaleza y contenido de un contrato colectivo de trabajo son significativamente

---

<sup>42</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Op. cit. págs. 26 a 27.

<sup>43</sup> DAVALOS, José. *Derecho Individual del Trabajo*. Op. cit. p. 177.

económicos, es decir, se refiere básicamente a sueldos y prestaciones de contenido pecuniario; factores que quedan casi totalmente excluidos en las condiciones generales de trabajo que rigen a una dependencia del Estado.

En el uso y la práctica, las condiciones generales de trabajo se llegan a asemejar a un “reglamento interior de trabajo”, sin que se llegue a la frecuente confusión con “los reglamentos interiores de cada Secretaría” que se refieren a la organización y funcionamiento de éstas; se dice entonces que llegan a funcionar como un “reglamento interior de trabajo” ya que en la mayoría de las veces regula la conducta, actividades y reglas en general de los trabajadores en el centro de trabajo”.<sup>44</sup>

Al respecto, cabe señalar que en la Secretaría de Educación Pública existen tres cuerpos normativos con el rubro de “reglamentos”, entre otros, que rigen la forma de operar de la Dependencia, así como del funcionamiento de sus escuelas, dichos cuerpos normativos son:

- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Acuerdos 96, 97 y 98.
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

En efecto, en la realidad, suelen confundirse las condiciones generales de trabajo con los reglamentos interiores.

Con todo, las condiciones generales de trabajo no se deben confundir con los Reglamentos Internos. Porque aquellas devienen de la constitución y normas laborales, y no pueden negociarse o convenirse,

---

<sup>44</sup> MORA ROCHA, J. Manuel. *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*. Op. cit. págs. 67 a 69.

mientras que las disposiciones de los reglamentos interiores pueden negociarse o las impone la dependencia.

Mora Rocha transcribe también en su obra el título de tesis del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje: (Laudo: expediente número 752/45. Sindicato Nacional de Trabajadores de Comunicaciones Vs. El Secretario del Ramo).

**“-Convenio y Reglamentos Interiores.** Los convenios y reglamentos de carácter laboral suscritos por los titulares del Poder Público Federal y la Representación Sindical obligan a ambas partes **si su articulado no contraviene, a la Ley General o sea la Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional-**”.<sup>45</sup>

Considerando entonces la raíz etimológica de reglamento tenemos que proviene:

“De reglar y éste, a su vez, del latín *regulare*”.<sup>46</sup>

Reglamento de acuerdo con la misma obra de consulta, es “el conjunto de normas obligatorias de carácter general, dictadas conforme a una Ley (en este caso concreto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)”.<sup>47</sup>

Así que para Mora Rocha, las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias del Estado:

- Se excluye de su contenido el factor económico relacionado con sueldos y prestaciones.

---

<sup>45</sup> Cit. por MORA ROCHA, J. Manuel. Idem.

<sup>46</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ibidem. p. 3263.

<sup>47</sup> Idem.



- Se diferencian del Contrato Colectivo de Trabajo (Apartado “A” del artículo 123 Constitucional), por su contenido el cual si se refiere básicamente a sueldos y prestaciones.

Podemos decir entonces que las Condiciones Generales de Trabajo, de acuerdo con Mora Rocha, es aquel que establece:

- Las condiciones o circunstancias en que el trabajo se presta a la dependencia.
- Regula la conducta, las actividades, establece reglas para los trabajadores en los centros de trabajo.
- Lo anterior con base en una ley, en este caso la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo antes mencionado, permite analizar y destacar tres características principales que definen las condiciones generales de trabajo de los empleados públicos en general:

- Las Condiciones Generales de Trabajo son elaboradas y promovidas por el titular de la Dependencia o Secretario del Ramo.
- Las cuales no podrán ser inferiores a las contempladas en las catorce fracciones del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional; y
- Las debe suscribir la representación sindical, para poderse implementar.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece: “Artículo 87. Las Condiciones Generales del Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años”.

El sistema corporativo y de cooptación que el Estado mexicano emplea como mecanismo de control y sometimiento de sus trabajadores por medio de sus representantes sindicales que los fortalece corrompiéndolos con toda clase de prebendas y cargos políticos, se refleja indudablemente en las Condiciones Generales de Trabajo vigentes que datan de 1946 resultando anacrónico para las circunstancias actuales de los trabajadores de la dependencia en comento, -una comunidad de trabajadores cada vez más especializada, diversificada y compleja- lo cual quiere decir que para la dependencia aludida y para la dirigencia sindical correspondiente no ha sido necesaria su modificación a través de su ya larga vigencia, y determinan en complicidad el actual estado de cosas. Aspecto que detallaremos en el capítulo IV de la presente.

“Artículo 88. Las Condiciones Generales de Trabajo establecerán:

- I. La intensidad y calidad del trabajo;
- II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
- III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
- IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
- V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y
- VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo”.

Dicho lo anterior, definimos a las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos como las circunstancias establecidas por el Secretario del Ramo, que deben ajustarse a las Condiciones mínimas establecidas en el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, así también

conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de desarrollar el trabajo de la Dependencia y fijar los requisitos básicos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores, debiendo suscribirlas la representación sindical correspondiente.

### **1.5 Infracción.**

La raíz etimológica de la palabra infracción proviene del latín “*infractío, -ónis*. f. transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma moral, lógica o doctrinal”.<sup>48</sup>

El Diccionario de la Lengua Española define a la Infracción como: “la violación, quebrantamiento de la ley, orden, etc.: castigar las infracciones a las leyes”.<sup>49</sup>

- Por lo tanto, infracción se define como: Quebrantamiento de una ley, pacto o tratado.

En tanto, el Diccionario de Investigaciones Jurídicas menciona a Cabanellas, quien define la infracción en general como:

“I. Trasgresión, quebrantamiento, violación o incumplimiento de una ley, pacto o tratado; se considera que es toda contravención a lo dispuesto por la ley, los contratos o las obligaciones forzosas; y en materia de trabajo, el incumplimiento de las obligaciones inherentes al compromiso contraído, en tanto que, los factores de la producción, capital y trabajo, se encuentran comprometidos a poner todos los medios a su alcance para facilitar el cumplimiento efectivo y pleno de las prestaciones pactadas y los acuerdos concertados.

---

<sup>48</sup> DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ESPASA-CALPE. Tomo 14. Octava edición, Madrid. 1979. p. 604.

<sup>49</sup> GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Op. Cit. p. 578.

La infracción de tipo laboral se traduce en el incumplimiento por parte del patrono o del trabajador de las normas contenidas en la ley, en los contratos individual o colectivo de trabajo, o en el reglamento interior de trabajo, con mengua de la relación preestablecida entre las partes. “La infracción laboral es toda falta leve o grave, que se suscite con motivo del trabajo contratado y que altere, de una forma u otra, las condiciones en que deba realizarse el servicio”.

II. La infracción a la ley implica siempre la aplicación de una determinada sanción, igual tratamiento ha de darse a las infracciones en que se incurra respecto del convenio normativo, provenga del trabajador individualmente considerado, de los miembros de la asociación o sindicato que sea parte en un contrato de trabajo o del patrono en los casos de incumplimiento a las cláusulas pactadas”.<sup>50</sup>

De tal forma que para Cabanellas, la infracción de tipo laboral es definida como el incumplimiento, falta leve o grave de:

- Las normas contenidas en la ley,
- los contratos individual o colectivo de trabajo,
- o en reglamento interior de trabajo,
- que se suscita con motivo del trabajo contratado,
- y que altera las condiciones en que deba realizarse el servicio.

Asimismo, pensamos que el maestro Cabanellas omite mencionar a los tratados internacionales, los cuales también pueden ser objeto de infracción. La infracción implica siempre la aplicación de una determinada

---

<sup>50</sup> INSTITUTO de INVESTIGACIONES JURIDICAS de la U. N. A. M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. p. 2035.

sanción, para el infractor, sea el trabajador, los miembros del sindicato o el patrono.

Dicho lo cual, analizaremos los elementos de la infracción según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>51</sup>, para dicho autor la infracción se compone de:

- Acto u omisión,
- sujetos, y
- objeto.

El acto u omisión se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste. El hecho material debe ser violatorio de una obligación que está previamente determinada en la norma.

De esta manera, según Delgadillo Gutiérrez, el Acto u omisión es:

- La manifestación de la voluntad materializada en una acción o abstención.

La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción. Implica en primer lugar el autor del hecho ilícito, es el individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

---

<sup>51</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Cuarta edición, Porrúa. México, 2001. págs. 99 a 107.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público. Así que para los sujetos, el autor citado señala que:

- Sujeto activo: es el autor del hecho ilícito, derivado de su posición jurídica de empleado. (Sea de base o de confianza).
- Sujeto pasivo: es el ente público.

En tanto que el objeto de la infracción, “es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización”.<sup>52</sup>

- Así entonces, el objeto de la infracción es: La disciplina para mantener el orden.

Por lo tanto, entendemos como infracción laboral a la acción u omisión cometida por cualesquiera de los sujetos de la relación jurídica laboral que contraria a cualquier norma del trabajo y a las condiciones preestablecidas.

## **1.6 La Secretaría de Educación Pública.**

Acosta Romero dice que “la Secretaría de Estado, es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado”.<sup>53</sup>

De modo que para el maestro Acosta Romero, la Secretaría de Educación Pública es:

---

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. cit. p. 137.

- Un órgano superior político administrativo,
- que auxilia al Presidente en el despacho de asuntos de una rama de la actividad del Estado.
- Por lo tanto, es una Dependencia del Ejecutivo Federal.

“A la Secretaría de Educación Pública, corresponde en general el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados, de acuerdo con las leyes relativas, y en particular la educación preescolar y los jardines de niños; la educación primaria, secundaria; la enseñanza normal, urbana y rural; la enseñanza técnica, industrial y comercial, la enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la enseñanza superior, profesional, física y la educación artística”.<sup>54</sup>

Así que, de acuerdo con el maestro en mención, a la Secretaría de Educación Pública le corresponde:

- El despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados,
- que incluye la educación básica, técnica y Normal.

En tanto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su capítulo II, De la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, prevé lo siguiente:

“Artículo 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: la Secretaría de Educación Pública”.

...

---

<sup>54</sup> Ibidem. p. 160.

“Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. “Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas... la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural. Etc.

...

- V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución
- VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República conforme a lo prescrito por el artículo 3º constitucional;...”

Como es de observarse la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene competencia para:

- Planear y despachar los negocios del orden administrativo,
- y se encarga de organizar, vigilar, y supervisar la educación básica, técnica y Normal.

Conforme a lo anterior, definimos a la Secretaría de Educación Pública, como la Dependencia del Ejecutivo Federal que tiene a su cargo la orientación y atención de las necesidades educativas de la población, tales como: la planeación, desarrollo y vigilancia de la enseñanza básica, técnica y Normal, así como el despacho de los asuntos del orden administrativo (y no laboral) relacionadas con esa función.



## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

En el presente capítulo haremos referencia a los orígenes de la educación pública en México, a los antecedentes de los servidores públicos principalmente legislativos, así también estudiaremos las primeras regulaciones jurídicas del personal de la Secretaría de Educación Pública; lo anterior para poder ubicar los derechos laborales actuales de estos trabajadores del Estado.

#### **2.1 Antecedentes Remotos. Dirección General de Estudios.**

Raúl Bolaños Martínez <sup>55</sup> señala que a principios del siglo XIX la necesidad de atender la educación era manifiesta no solamente en México sino en todos los territorios del Estado español. La aceptaban por igual los liberales que en la Metrópoli luchaban contra el absolutismo borbón, que los insurgentes que en la Nueva España combatían para obtener la independencia del país. La acción liberal hizo posible promulgar en Cádiz la Constitución de 1812, en la que se destina el título IX para ordenar nuevas condiciones a la instrucción. En ese célebre documento se dispone la creación de una *Dirección General de Estudios* para que se encargue de inspeccionar la enseñanza pública, se ordena que el plan general de enseñanza sea uniforme en todo el reino, se establece en el artículo 366 la creación de escuelas de primeras letras en donde se enseñe a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo.

#### **2.1.1 Propósito de participación del Estado en la Educación. Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales.**

---

<sup>55</sup> BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Et al *Los orígenes de la educación pública en México. Historia de la educación pública en México.* Fondo de la Cultura Económica. México, 1981 págs. 11 a 26.

En la primera Constitución Política, expedida en 1824, en la fracción I del artículo 50, se ordenaba “promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública de los respectivos estados”.

Los constituyentes de 1824 no fijaron condiciones precisas a la educación nacional, pero tuvieron buen cuidado de proteger el derecho de las entidades recién federadas por esta Constitución a que organizaran su educación de acuerdo con sus necesidades específicas.

En la Reforma Liberal de 1833 preocupó a los liberales la educación, que fue precisamente cuando se fijaron las tesis fundamentales en materia educativa. Se partía de un principio esencial para nuestra integración nacional, decía Gómez Farías: “La instrucción del niño es la base de la ciudadanía y de la moral social”. Para hacer realidad este principio se legisló ampliamente y se establecieron rumbos definitivos a la educación destacando los más importantes:

- 1) Se determinó el control del Estado sobre la educación, para lo cual se ordenó la creación de la *Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y territorios federales*.
- 2) Se estatuyó que la enseñanza sería libre, pero que debía respetar las disposiciones y reglamentos que al efecto diera a conocer el gobierno nacional.
- 3) Se sustrajo la enseñanza de las manos del clero, como recurso para encontrar una sólida formación ciudadana y para fundamentar la educación de los mexicanos.
- 4) Se fomentó la instrucción elemental para hombres y mujeres y para niños y adultos.

5) Se promulgó la fundación de escuelas normales con el propósito de preparar un profesorado consciente de su función social y debidamente capacitado para instruir.

Esta primera reforma no pudo favorecer mucho al país, ya que inconformes con ella, los grupos conservadores desataron de nueva cuenta la lucha apoyados por Santa Anna dieron a conocer, en mayo de 1834, el Plan de Cuernavaca, en el que se acababa con la Reforma Liberal de 1833.

### **2.1.2 Bases Orgánicas. Dirección General de Instrucción Primaria y la Junta Directiva de Instrucción Superior.**

Raúl Bolaños Martínez <sup>56</sup> menciona el golpe que los conservadores asestaron a la Reforma de 1833 determinó que por algún tiempo la educación en México decayera y fuera atendida de manera anárquica por las escuelas lancasterianas y algunos colegios sostenidos por el clero. Pero en 1842 el Estado volvió a manifestar preocupación por el control de la educación, aunque seguramente por carecer de las dependencias que se hicieran cargo de esa función, encargó a la Compañía Lancasteriana el manejo de la *Dirección de Instrucción Pública*. Para el año siguiente, al discutirse las bases orgánicas, se contó con la participación de algunos liberales como la de Manuel Baranda; el resultado no se hizo esperar, pues en el documento conocido con el nombre de Bases Orgánicas, de 1843, se expidió un plan general de enseñanza que creaba la *Dirección General de Instrucción Primaria*, así como una *Junta Directiva de Instrucción Superior*.

El peso de la nueva responsabilidad que el Estado se había empeñado en tomar en sus manos y que hasta entonces había estado en las del clero y los particulares, era de dimensiones increíbles. En vísperas de la

---

<sup>56</sup> BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Ibidem. págs. 30 a 31.

revolución de Ayutla, el número de escuelas sostenidas por el Estado era irrisorio. La fe de los liberales en la educación, especialmente con la victoria sobre el imperio y la restauración de la república, fue tan poderosa, que las escuelas se multiplicaron rápidamente. Las estadísticas que nos quedan aunque malas, nos pueden dar de todas formas una idea de esto. En el informe del Ministro Baranda en 1843, se registraban 1310 escuelas primarias. La guerra con los Estados Unidos, la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa, no eran los acontecimientos más indicados para el mejoramiento de la situación, y sin embargo en 1857 se registraban 2424 escuelas. De las 4570 que existían en 1870, casi la mitad era una realización del esfuerzo liberal. Para 1874, Díaz Covarrubias menciona 8103 escuelas primarias, de las cuales, 5567 eran para niños, 1594 para niñas, 548 mixtas, 124 para adultos, 21 para adultas y 249 sin clasificación. Esfuerzo tan meritorio que duplicaba el número de escuelas en 4 años, era minúsculo para las necesidades de la república, con aproximadamente 1,800,000 niños en edad escolar y con sólo 349,000 en la escuela. La clasificación no deja de ser también expresiva desde otros ángulos: 603 eran sostenidas por la federación y los estados, 5240 por las municipalidades, 378 por corporaciones o individuos particulares, 117 por el clero católico u otras asociaciones religiosas, 1581 eran privadas de paga y 184, estaban sin clasificar. Es decir, de 2016 escuelas particulares, sólo 117 estaban directamente dirigidas por asociaciones religiosas y aun considerando que el total de éstas fuera de tendencia confesional –hecho sin duda inexacto ya que una buena parte eran de corporaciones como la Compañía Lancasteriana- de cualquier forma eran sólo una cuarta parte del total. Díaz Covarrubias lo explicaba por el hecho de que muchas de las particulares eran de tendencia religiosa, lo que hacía menos urgente la intervención del clero en ellas, y el hecho de que la Iglesia consideraba más fructífero ocuparse de la educación secundaria. En 1879 se habían fundado en el Distrito Federal dos academias de profesores predecesora de la Normal y modelo para el resto del país, cuyo objeto había sido “uniformar la enseñanza de todas las escuelas

nacionales primarias y mejorar en ellas la instrucción en el sentido que exigen los adelantos modernos”. En los años anteriores habían surgido otras normales como las de San Luis Potosí, Guadalajara, Puebla, y Nuevo León. Sin embargo la primera escuela reformista surgió en Xalapa, en 1885, y ha sido considerada como la “gran cruzada normalista” en el país. Aquí, Rébsamen planeó y organizó la primera institución que debía preparar maestros “en forma moderna”; básicamente cursos de pedagogía y la acertada combinación de la teoría con la práctica. La fundación de la Normal capitalina al año siguiente fue importante no por su originalidad sino por su carácter federal y nacional, por lo que sería una copia, a veces idéntica, en los demás estados de la república.

### **2.1.3 El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Enseñanza obligatoria de la educación primaria.**

Mílanda Bazant <sup>57</sup> dice que México siguió el ejemplo francés al tomar la gratuidad absoluta, la obligatoriedad y el laicismo de las escuelas públicas francesas decretados en 1881 y 1882. Justo Sierra llamó a estas características de la enseñanza “nuestra fórmula, copia de la francesa”, y a su autor, Jules Ferry, “el inventor de la fórmula”. El primer Congreso de Instrucción se inspiró en las ideas de Ferry surgidas del Congreso Pedagógico que había tenido lugar en París en 1880.

Los puntos principales que se sometieron a la deliberación del Congreso, cuya comisión sobre la enseñanza elemental obligatoria estuvo dirigida por Enrique Rébsamen, fueron la instrucción primaria laica, obligatoria y gratuita, puntos que habían quedado plasmados en la ley de 1888, pero también se discutió sobre las materias, los métodos de enseñanza y otros temas.

---

<sup>57</sup> BAZANT, Milanda. *Historia de la educación durante el porfiriato*. El Colegio de México. México, 1993. págs. 19 a 52.

En 1882, a partir de que Joaquín Baranda se hiciera cargo del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, la educación primaria en México entraría en una época de auge y se daría la mayor importancia a este nivel educativo. Se recapitularía sobre la responsabilidad que tenía el Estado de proporcionar una educación básica a todos los mexicanos como medio para lograr la democracia y la unidad nacional. Para Baranda la instrucción pública aseguraba las instituciones democráticas, desarrollaba los sentimientos patrióticos y realizaba el progreso moral y material del país.

Era pues indispensable asegurar el carácter obligatorio de la educación primaria. Con este principal objetivo en mente, la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados, formada principalmente por Justo Sierra, autor de la “política científica” y después uno de los principales científicos, y Julio Zárate, procedió a formular un proyecto estatutario que tomaba las ideas fundamentales de la ley de instrucción pública de 1867 y las ampliaba. Dicha iniciativa se convirtió en ley el 23 de mayo del año siguiente, pero no entró en vigor, pues uno de sus artículos establecía que el Ejecutivo de la Unión tendría que decretar su reglamento mientras tanto surgió la idea de uniformar la enseñanza en todo el país, y con este fin se convocó a los estados a los congresos de 1889 y 1890, la ley de instrucción pública de 1888 no se aplicó hasta 1891, cuando se expidió su reglamento.

Para asegurar el carácter obligatorio de la enseñanza, la ley de 1888 establecía en el Distrito Federal dos escuelas de instrucción elemental: una para niños y otra para niñas o una sola mixta por cada 4000 habitantes al menos. Varones y mujeres debían ir a la escuela de los 6 a los 12 años de edad y se impondría multas a todas las personas responsables de que no se cumpliera este precepto. La práctica indicaba que el cumplimiento de este principio era casi imposible. Los niños de las ciudades que tenían acceso a las escuelas no iban por ignorancia o por hambre. Era común que los niños fueran

sólo temporadas a la escuela y muy pocos lograban terminar los ciclos educativos. Si el gobierno hubiera hecho efectiva la aplicación de este artículo hubiera tenido que multar a más de la mitad de los padres o tutores. El historiador Alfredo Chavero se declaró partidario de la instrucción obligatoria, pero a la manera de Juárez, “sin sanción penal, pues era mejor obsequiar desayunos, premios pecuniarios y becas a los niños pobres”. Estaba consciente de la inutilidad de esta práctica, porque, en su carácter de director de la escuela primaria de las Vizcaínas, “había comprobado que la asistencia de los alumnos se reducía a la cuarta parte de los inscritos, lo cual atribuía a dos razones principales: el trabajo de las madres y el hambre de los hijos”. “Si se decretaba la instrucción obligatoria –añadía Chavero-, había que decretar el pan obligatorio”. La escuela por sí misma no sería suficiente para mitigar las diferencias sociales como posteriormente lo hizo notar también Francisco Bulnes, matemático y después uno de los científicos más famosos. La mayoría de los educadores del Porfiriato pensaba que a través de la educación México se convertiría en un país moderno y democrático.

#### **2.1.4 Los Congresos de Instrucción y sus principios rectores. Primer Congreso. Condiciones higiénicas de las escuelas, retribución económica a los maestros.**

Mílinda Bazant <sup>58</sup> puntualiza se efectuaron tres congresos, celebrados en la capital de la república. El primero, en 1882, fue el Congreso Higiénico Pedagógico, relacionaba el aspecto educativo con el higiénico. Participaron médicos y maestros, quienes discutieron, entre otros temas, sobre las condiciones higiénicas que debían tener las escuelas primarias, cómo debía ser el mobiliario escolar higiénico y económico, que requisitos debían cumplir los libros y los útiles escolares para que no afectaran la salud de los alumnos. Una de las resoluciones que se tomaron fue que las escuelas públicas no

---

<sup>58</sup> BAZANT, Milanda. Ibidem. págs. 65 a 87.

debían situarse en casas de vecindad. Como la mayoría de las escuelas del Porfiriato estaban ubicadas en casas (fueron pocas las que se construyeron ex profeso y esto hacia fines del régimen), éstas debían tener buenas condiciones salubres, es decir, se evitarían los “caños abiertos, mingitorios en el zaguán y depósitos de basura”. El Primer Congreso de Instrucción decidió asignarles a los profesores una retribución “digna”, una jubilación total después de treinta años de servicio y ayuda en caso de enfermedad. Sin embargo, le correspondió al Segundo Congreso decidir sobre el currículo de la Normal y, como no hubo tiempo para discutir en detalle la distribución del mismo, se propuso “dejar a las escuelas normales la plena libertad de organizarse en consonancia con las necesidades y costumbres de las regiones en que estén llamadas a ejercer su acción fecunda”.

El Segundo de los congresos trató acerca de la unificación de la enseñanza primaria laica, obligatoria y gratuita en el país. En diciembre de 1889 se inauguró, esta vez se reunieron representantes de los estados con el gobierno federal con objeto de intercambiar opiniones, pero sobre todo de unificar criterios, ya que la idea predominante era lograr la unidad nacional. En la convocatoria que el ministro de justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda, envió a todas las entidades de la república, mencionaba que en todos los ramos de la administración, salvo en la educación, dominaba un “espíritu de unidad nacional”. Por ende, para hacer cesar tan lamentable anarquía, era necesario que los estados, el distrito y los territorios federales uniformaran su legislación y sus reglamentos escolares. Exhortaba a la unión porque, afirmaba los esfuerzos aislados nunca son eficaces; la cohesión y la uniformidad, por lo contrario, conducen al progreso del país.

Como resultado de los congresos de instrucción de 1889-1890 1890 y 1891, el Distrito Federal, en 1891, y los estados en diferentes años de esta década, reformaron sus leyes de educación pública. Dos meses después



de promulgada la ley en la capital, el ministro Joaquín Baranda envió una circular a los estados solicitando “su cooperación franca en la tarea conjunta de realizar los propósitos educativos bajo una misma guía”. Para facilitar la divulgación de una educación primaria uniforme.

Una vez concluido el tema de la uniformidad, el congreso de Instrucción Pública de 1889-1890 procedió a discutir el laicismo, que fue entendido, en conclusión como “sinónimo de neutral, nunca como antirreligioso o sectario”. Según Gregorio Torres Quintero, famoso por su método para enseñar a leer y a escribir, la escuela laica era “la conquista social más gloriosa” del siglo XIX. La mayoría de los congresistas apoyaron el criterio de Miguel Serrano y de Ramón Manterota, quienes sostenían que el Estado debía respetar la libertad de conciencia y la libertad de cultos y, por tanto, fuera de las escuelas oficiales, también la decisión de los padres sobre la educación de los hijos. El criterio de Adolfo Cisneros Cámara, delegado de Yucatán al congreso, más radical, proponía que el laicismo se extendiera a las escuelas particulares pues, de no ser así, no se lograría la uniformidad.

La comisión finalmente concluyó que “la libertad de conciencia y la libertad de cultos obligaba a respetar, fuera de la escuela oficial, toda decisión de los padres sobre la educación de sus hijos”. Se consideró que el hogar era inviolable como lo era también “la escuela privada, trasunto, en cierto modo, del hogar”, de tal manera que se respetaron las creencias de las escuelas particulares, siempre y cuando no atacaran a las instituciones.

En diciembre de 1896 se promulgó el reglamento interior de las escuelas nacionales de enseñanza primaria, que mencionaba por primera vez lo que Justo Sierra, a la sazón ministro de Instrucción Pública, amplió en 1908; el objeto de la instrucción primaria es la educación física, intelectual y moral de los alumnos.

Una vez que se dictaminó “sobre la conveniencia de un sistema nacional de educación popular, teniendo por principio la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica”, se determinó que ésta debía recibirse de los seis a los doce años y debía comprender cuatro cursos o años escolares. El programa general de la enseñanza primaria elemental obligatoria se basaba en la ley de instrucción pública de 1888 y, a decir de Rébsamen, la comisión había consultado los planes de estudio de todos los países, para adaptarlos al nuestro. Las materias que se tendrían que estudiar, eran instrucción moral y cívica, lengua nacional (que incluía la enseñanza de la escritura y la lectura), lecciones de cosas, aritmética, ciencias físicas y naturales, geometría, historia, dibujo, canto, gimnasia y labores manuales para niñas. Quedaba abierta la opción para que cada estado pudiera agregar materias según las necesidades locales. Las clases durarían en el primer año 20 minutos; en el segundo 25; en el tercero 30 y en el cuarto 40. Se recomendaba media hora para descansar (repartida a juicio de cada maestro). La semana escolar sería de cinco días y el año escolar de 10 meses.

La primaria superior, que los congresistas decidieron sería únicamente obligatoria para los que desearan continuar con los estudios preparatorios, tendrían una duración de dos años y se estudiarían las mismas materias que en la primaria elemental, pero en forma más extensa. El inglés y el francés serían voluntarios y los alumnos interesados en aprender estos idiomas podrían solicitarlo.

En 1905 Justo Sierra encomendó a Porfirio Parra el modo de uniformar la enseñanza en el país y sugirió la celebración del Tercer Congreso Nacional de Educación Primaria y trató únicamente de los alcances de la educación en el régimen se llevó a cabo en septiembre de 1910. A dicho congreso asistieron “las dos personas que en cada uno de los estados ocuparan los puestos más elevados en el ramo de la educación primaria” y un

maestro de educación primaria en funciones. En el discurso inaugural pronunciado por el secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, don Justo Sierra, cuyo tema central fueron los maestros, daba una visión veraz de lo que era la educación nacional. *La ley se cumplía a pesar de que los recursos de la capital eran muy superiores a los de los estados. Convocaba a los maestros a unirse a un esfuerzo continuo para que en una generación “se cumpla el ideal que debía ser así: toda la población escolar a la escuela, borrar de los códigos el precepto de la educación obligatoria por innecesario; eso querría decir entonces que la patria estaba educada”. Ponderaba que los maestros tenían “la misión educadora que los ponía moralmente por encima de todos cuantos prestan como ciudadanos servicios a la patria exceptuando a los encargados de la defensa del honor y del territorio nacional”. Consentía sin embargo, en que la situación del maestro era precaria, porque normalmente se les ignoraba y materialmente se les olvidaba. Los maestros se habían quejado con amargura y una especie de “horror trágico”. El gobierno les había pedido un espíritu de sacrificio y amor a la educación del pueblo, pero ya no les podía pedir un esfuerzo más sino que sería necesario “decretar el martirio obligatorio”. Ante esta situación dramática. Sierra exhortaba a todos los gobiernos, a todos los grupos sociales para que le encontraran solución a este problema a través de algunos impuestos especiales o de algunas asociaciones de familias. Los educadores, eran como apóstoles porque su vida era ejemplar, debían insistir en inculcar a los niños el amor a la patria.*

En el Distrito Federal los municipios tenían a su cargo 417 escuelas (130 en los territorios). Era difícil lograr la unidad educativa si las escuelas estaban administradas por dos organismos diferentes, o al menos así lo afirmaban las autoridades. La autonomía política y económica del municipio había empezado a perderse con la ley de desamortización durante la época de Juárez y continuó en mayor escala durante el Porfiriato. Durante este régimen se suprimieron las alcabalas, que constituían la fuente de recursos más

importantes para los ayuntamientos. Así es que cuando el gobierno decretó la nacionalización de 1896, las autoridades municipales no tuvieron ni la fuerza ni el interés para dirigir las. Con el pretexto de uniformar la educación, pero más bien con el fin de centralizar el poder; se suprimió una larga tradición en autoridad local, “único esfuerzo de auto-gobierno arraigado a las costumbres”. Las autoridades justificaron esta medida diciendo que si habían decretado la extinción de las alcabalas, nada más justo que aliviar la carga de las funciones municipales.

Algunos estados, como Jalisco, se habían anticipado a la federación y habían decretado la nacionalización de las escuelas municipales en 1887, al determinar que a partir de ese momento “las escuelas serán costeadas por el gobierno”. La Junta Directiva de estudios del estado de Jalisco argumentaba que la dirección y la organización de la instrucción primaria no son negocios particulares de cada localidad, puesto que en ellos se versan los intereses no digamos de un estado, sino de la Nación entera.

Para fines del siglo casi todos los estados habían nacionalizado sus escuelas. El gran traslado de las escuelas municipales que de ahora en adelante dependerían de los gobiernos estatales o, en su caso del D.F., de la federación, requería una nueva organización. El saneamiento de la hacienda permitió construir algunos edificios escolares y arreglar los ya existentes, amén de proveerlos de libros, útiles y mobiliario. Además se creó la *Dirección General de Instrucción Primaria*, “a fin de que ésta se difundiera y atendiera con uniformidad bajo un mismo plan científico y administrativo”.

### **2.2.1 Antecedentes de la Secretaría de Educación Pública al inicio del siglo XX. Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.**

Mílanda Bazant<sup>59</sup> comenta El cambio de siglo coincidió con un cambio en los nombramientos de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Después de veinte años como ministro de la misma, Joaquín Baranda renunció “por causas políticas” en febrero de 1901. Dicha renuncia causó revuelo en el medio político debido a que se produjo como consecuencia de la lucha que Baranda sostuvo contra el grupo de los “científicos”; especialmente contra el ministro de Hacienda, José Yves Limantour quien tenía ambiciones presidenciales. El nombramiento del nuevo ministro, Justino Fernández, sorprendió a muchos porque para entonces contaba con 73 años y había estado alejado de los asuntos políticos durante algún tiempo; sin embargo tal designación fue producto de la decisión personal de Porfirio Díaz, quien estaba ya en su sexto período presidencial y consideraba a Fernández muy amigo suyo, formaba parte del grupo de los “científicos”, tenía experiencia como diputado y era director de la Escuela de Jurisprudencia. Fernández nombró como subsecretario de Instrucción a Justo Sierra, quien desde siempre se había apasionado por los temas educativos, los había analizado y los había expuesto a través de la pluma o en discurso. Ahora comenzaba el “período verdaderamente oficial de la vida de Justo Sierra, el de reformador de la educación nacional mexicana”. Su programa de reformas abarcaba todos los niveles educativos: la primaria ya no debía ser simplemente instructiva, sino esencialmente educativa; no era suficiente enseñar al niño a leer, escribir y contar, sino a pensar y a sentir. Su plan de reformas quedó impreso en el discurso que pronunció en septiembre de 1902, cuando se creó el *Consejo Superior de Educación. Dicho organismo sustituía a la anterior Junta Directiva de Instrucción Pública y funcionaba como cuerpo consultivo, estaba autorizado para resolver todos los asuntos sobre instrucción pública y expedir las disposiciones necesarias para hacer más eficaz la educación nacional.*

---

<sup>59</sup> BAZANT, Mílanda. Ibidem. págs. 92 a 106.

## 2.2.2 La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. —Justo Sierra—.

Mílanda Bazant<sup>60</sup> señala que el 16 de mayo de 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con Justo Sierra a la cabeza, y a partir de entonces se le dio mayor impulso a la educación. La idea de que la administración de la educación pública del país fuese autónoma no era nueva, pues provenía desde 1883, cuando Sierra propuso la desaparición del Ministerio de Justicia e Instrucción, ya que el primer ramo podía formar parte de la Secretaría de Gobernación y el segundo, “como sólo tenía jurisdicción” en el distrito y los territorios, podía formar parte de la de Fomento. Nuevamente en 1896 propuso separar del Ministerio de la Justicia el ramo de Instrucción pública para hacer una nueva secretaría, pero Díaz se opuso debido a que consideraba a Baranda “indispensable” para ambos. En 1905 volvió a insistir y, por fin obtuvo éxito. Su nombramiento como secretario fue muy bien recibido por los profesores, estudiantes e intelectuales de México.

El funcionamiento de las escuelas porfirianas variaba de un estado a otro, de una ciudad a otra, de una colonia a otra. El sistema educativo porfiriano fue un sólido bloque en el sentido de que sus metas básicas, como la de la uniformidad, fueron inamovibles y a ellas se ajustaron los estados con singular compromiso. El ideal común expuesto desde el Primer Congreso de Instrucción se hizo realidad por convencimiento y convicción. Todo lo que conformó la educación, planes de estudio, métodos de enseñanza, textos, horarios, etc., no fue impuesto por el régimen porfiriano, sino sometido a discusión y ventilado en el medio más pródigo de la cultura de la época: la prensa. Como único medio de expresión y difusión, a través de ella se dio a conocer todo lo novedoso que llegaba de fuera, lo que se adaptaba como propio, lo que se desechaba y lo que nacía como nuestro. Fue un régimen que permitió el diálogo cultural y por ello hubo efervescencia. La época apacible, la

---

<sup>60</sup> BAZANT, Mílanda. *Ibidem*. págs. 106 a 130.

pujanza económica y la confianza del exterior insertaron en la sociedad porfiriana inquietudes y entusiasmos y la educación alcanzó una época de oro. Esto en cuanto a la parte teórica; *"el sistema reglamentado de un cuerpo de inspectores surgió como necesidad para hacer obligatoria la educación. La creación de un cuerpo de vigilancia bien organizado y con funciones bien delimitadas. La ley reglamentaria de instrucción obligatoria de 1891 creó el Consejo Superior de Instrucción Primaria, entre cuyas funciones estaba vigilar la marcha técnica y administrativa de las escuelas a través de un cuerpo de inspectores.* Hacia fines del régimen la inspección escolar en el Distrito Federal se dividía en nueve zonas. La municipalidad de México estaba a cargo de 12 inspectores: seis señoritas para las escuelas de niñas y seis varones para las de niños. Cada una de las zonas foráneas estaba a cargo de un solo inspector. Desde 1901, los "inspectores pedagógicos" reunían en conferencias periódicas a los profesores de sus respectivas zonas. Los inspectores, a su vez, tenían juntas quincenales con el director general, en las que daban a conocer las necesidades que ameritaban atención en sus respectivas zonas. Una de las grandes preocupaciones de Justo Sierra era la asistencia escolar, así que desde los primeros años del siglo ofreció comida y vestido a quienes concudiesen a ella. En 1910 se consideraba generalizada la inspección escolar en toda la república. Cada estado dividió su territorio en distritos o zonas escolares, para que los inspectores o visitantes pudieran llevar a cabo más eficientemente su alta y difícil misión. Supervisaban absolutamente todo lo relacionado con el funcionamiento de la escuela, desde las condiciones higiénicas de la casa-escuela hasta los libros de texto empleados. Asimismo controlaban la asistencia y la disciplina escolar. En suma, la eficiencia en el funcionamiento de las escuelas dependía de la información registrada por el inspector. Una vez terminada la revisión del plan escolar, el inspector llamaba aparte a cada uno de los profesores y les comunicaba, en presencia del director, sus observaciones respecto a su enseñanza y disciplina. Si lo

consideraba necesario, las dejaba por escrito y en la visita siguiente exigía que se las enseñaran para cerciorarse de que se habían cumplido".

Desde los inicios del régimen porfiriano se hizo hincapié en la necesidad de formar maestros. Hasta entonces, prácticamente no existía esta profesión, de tal manera que las personas que medianamente sabían leer, escribir y contar, se empleaban como preceptores. También era común que las personas que no podían ganarse la vida de otra manera abrieran su propia escuela. Entonces el estudiante destripado, el abogado sin negocios, el ingeniero sin ingenio, la viuda desolada, la anciana achacosa y la beata paupérrima, creían que lo más fácil y adecuado para acabar sus bursátiles penurias era abrir una escuela y hacer deletrear a los niños el silabario de San Miguel y hacerles pintar palote y trazar malos garabatos.

Todo ello era posible porque el plan de estudios era muy reducido; tan sólo comprendía lectura, escritura y algo de aritmética y, además, no habiendo Normal se tenía que emplear a maestros empíricos. Posteriormente, los ramos de instrucción aumentaron y se pensó que no era suficiente sólo conocerlos, sino que era indispensable enseñar a enseñar. La misión de los maestros no sólo era inculcar conocimientos a los alumnos, sino educarlos, esto es, ver por el desarrollo integral del niño en sus partes física, moral e intelectual. La pedagogía empezó a estar de moda y se pensó que la profesión de maestro era la más difícil porque su ejercicio no afectaba tan sólo a un reducido número de individuos, "sino a la familia, a la sociedad, a la patria, a la humanidad entera; y los daños causados por una mala educación son por lo general irreparables, de mayor trascendencia social y no de tan fácil conocimiento como los ocasionados por la impericia de un médico, de un abogado, un ingeniero, etc".

### **2.2.3 La educación pública en el periodo vasconcelista.**



Ramón Eduardo Ruiz,<sup>61</sup> refiere en su artículo "Las escuelas para maestros y campesinos" publicado por el Instituto de Ciencias de la Educación, en su tercer número "El modelo de la reconstrucción nacional" el cual consideramos de relevancia histórica, pues trata de la creación de la Secretaría de Educación Pública y de la política educativa del período de 1920 a 1938.

- La educación es una función del Estado.
- Su carácter es laico, gratuito y obligatorio.
- Es prioritaria la creación de escuelas rurales, primarias y técnicas.
- Difundir la cultura en todos los rincones del país constituyó el punto de partida de la política educativa del período de reconstrucción que inició Álvaro Obregón en 1920, quien responsabiliza a José Vasconcelos de la tarea educativa nacional.

Para hacer posible el anhelo cultural de las masas, Vasconcelos solicita a Obregón el restablecimiento de la Secretaría de Instrucción Pública que asegure la federación de la enseñanza, ya que era clamor general el fracaso de la enseñanza en el sistema de administración local.

Al crearse la Secretaría de Educación Pública en 1921, se comenzó a trabajar en base a tres Departamentos: el de las Escuelas, responsable de la enseñanza primaria, secundaria, técnica y normal, con una sección de higiene escolar e inspección médica; y el Departamento de Bibliotecas cuyo objetivo fue ofrecer material de lectura a la mayoría de la población, con textos literarios europeos y mexicanos; el Departamento de Bellas Artes que se transformó rápidamente en el centro de un renacimiento cultural sin precedentes. Anexos y con las tareas más dinámicas se crearon los

---

<sup>61</sup> Ruiz, Ramón. "Las escuelas para maestros y campesinos". Instituto de Ciencias de la Educación. Número 3 *El modelo de la reconstrucción nacional. Primera etapa. 1920-1934*. Notas teórico- metodológicas para una propuesta educativa de carácter alternativo. México. 1986. págs. 71 a 88.

departamentos de cultura indígena y de campaña de alfabetización. Durante la gestión vasconcelista se introdujo un programa de desayunos escolares como instrumento para atraer a los niños a la escuela y como medio para combatir la desnutrición.

Sin duda alguna que la tarea más trascendente de esta gestión fue el programa de la educación rural que instrumentado por maestros mexicanos, llamados misioneros, estudiaron en los hechos las necesidades y las condiciones socioeconómicas y culturales de las diversas zonas del país para interesar a sus habitantes en la educación y reclutar de ellos mismos a maestros locales.

La situación del magisterio era de continuos conflictos de clase, la movilización de masas se transformó en una fuerza política para pedir mejoras de salarios y condiciones de trabajo, ejerciendo presión, para lograr mayores reformas socio-económicas o resistiéndose a reformas en proyecto, eran líderes natos comunales. La Secretaría de Educación Pública no estaba de acuerdo, rechazaba el concepto del sindicalismo obrero. La politización de los maestros, especialmente de los rurales, era resultado del conocimiento cercano que tenían de las contradicciones de los proyectos urbanos y campesinos; tal politización preocupó al entonces Secretario de Educación, Puig Cassauranc, quien los calificó de agentes de desorganización y disolución social. La pugna entre Iglesia y Estado contribuyó en parte a modificar esa noción oficial del docente.

El Gobierno Federal hizo esfuerzos por elevar los salarios de los docentes, la mayoría de los maestros rurales de las escuelas federales ganaban sólo 2 pesos diarios en 1928. Los ingresos de los maestros variaban según el Estado. Había irregularidad de los pagos en cualquiera de las

entidades, la irregularidad a que se enfrentaban los maestros, dio origen a una progresiva sindicalización y a la organización frecuente de huelgas.

Durante el período callista, la estructura organizativa de la Secretaría de Educación Pública, se constituía de un Departamento de Escuelas Primarias y Normales, un Departamento de Educación Técnica, una Oficina de Educación Secundaria, un Departamento de Bibliotecas y una Oficina de Antropología. Como Ministerio, tendió hacia la burocratización administrativa en detrimento de la coordinación entre los sistemas escolares federales y estatales.

#### **2.2.4 La educación pública durante el Maximato.**

Ramón Eduardo Ruiz <sup>62</sup> menciona Durante el Maximato (1927-1933), México se enfrentó a problemas políticos y económicos que estuvieron determinados por las crisis mundiales y por la depresión norteamericana de los treinta. La situación de crisis vivida creó una agitación política entre las clases trabajadoras y sectores medios que protestaban contra el sistema capitalista y sus injusticias. Se instrumentaron para ello políticas conciliadoras para superar los conflictos religiosos y militares que amenazaban romper con la estabilidad social recién lograda. La solución temporal de las diferencias culminó en la fundación del partido que aglutinaba los diversos sectores sociales.

Un radicalismo confuso reinó entre los ideólogos de la época, radicalismo que sin embargo era poco realista. Se hablaba de socialismo, de igualdad y de justicia social, pero no de cómo se lograrían esos propósitos políticos. El magisterio no estaba ajeno a esa situación, un fuerte movimiento político hacia la sindicalización, los maestros, como grupo político, principiaron a ejercer presiones políticas no sólo a la Secretaría de Educación Pública, sino

---

<sup>62</sup> Ibidem. págs. 90 a 95.

en el ámbito nacional. La confusión ideológica y política se reflejó en la misma Secretaría de Educación Pública, la que en un lapso de cuatro años tuvo cinco ministros que tropezaron con obstáculos para organizar y controlar las funciones administrativas y el personal de la Secretaría.

El esfuerzo de Narciso Bassols por mantener alejados de la docencia pública y privada a los ministros de los cultos, como una forma realista de cumplir con los preceptos de la educación laica. Para ello, tuvo que enfrentar no sólo a la presión de las autoridades eclesiales, sino a la reaccionaria Unión Nacional de Padres de Familia. La decidida política por erradicar el clero de la enseñanza, las protestas en contra de Bassols, y las pugnas entre universitarios y la Secretaría de Educación Pública, contribuyeron a que años más tarde se desarrollara un nuevo intento reformador en la enseñanza: la educación socialista. Y aunque es muy probable que esa medida histórica haya sido más bien un arma para la total erradicación del clero en la educación, era sin duda alguna necesaria según eran las circunstancias. Es obligado recordar que la generación de una educación socialista en el país, no se produce esencialmente en México; ésta es resultado del auge de doctrinas políticas empleadas en la época en que el capitalismo entró a una de sus más severas crisis, inclinarse por tanto por doctrinas socialistas era la actitud generalizada y que criticaba un modo de vida que aparentemente entraba en decadencia. El socialismo no era privativo de los intelectuales y políticos en México, aún en Inglaterra y en Estados Unidos se tendía hacia esas doctrinas emancipadoras.

### **2.2.5 La educación pública en la época cardenista.**

Ramón Eduardo Ruiz <sup>63</sup> agrega El modelo de la Educación Socialista (1934-1945) cuando el PNR postuló a Lázaro Cárdenas para la Presidencia, el entonces Presidente Abelardo Rodríguez exponía en su informe que la educación que se impartiera a las masas productoras, debía servir para apoyar a la estructura económica del país. La idea de Ortiz Rubio, quien afirmaba que la escuela era una institución donde se impartían instrucción y cultura, dentro de una educación utilitaria, para aumentar la capacidad laboral y productora de las masas. Ambas nociones de educación resultaron, a la luz del tiempo, contradictorias con la noción de educación que proponía el partido nacional y que Cárdenas pretendió materializar durante su administración. Se intentaba inculcar en los niños y en los adolescentes una “conciencia gremial” para identificarlos con las aspiraciones proletarias; la nueva educación pretendió imprimir un profundo sentido de “responsabilidad, lealtad y reconocimiento de las clases trabajadoras para mejorar sus condiciones de miserias e ignorancia”.

Con Cárdenas, un impulso reformador y popular domina los primeros años de su inigualada gestión, impulso que fue aterrizado en una alarmante moderación en donde las circunstancias socio-económicas que él mismo había madurado le imponen nuevos rumbos a la futura educación de los cuarenta. Lo más resaltante es un artículo tercero orientado hacia el socialismo que provocó profundas polémicas por su radical contenido. La tendencia educadora del Estado tenía mucho de influencia de las pedagogías progresistas y reformistas que decenios antes se habían practicado en Norteamérica y en la lejana Rusia, bajo la férula de Dewey y Makarenko pedagogías adaptadas por maestros mexicanos desembocan en una práctica pedagógica que emplea indistintamente el método de proyectos de complejos y el globalizador. Provocó confusión entre el profesorado que estaba más preocupado por el qué enseñar y menos por el cómo enseñar.

---

<sup>63</sup> Ibidem. págs. 103 a 105.

Ramón Eduardo Ruiz <sup>64</sup> expone al inicio del Cardenismo se proyectó un plan de acción que se propuso reformar planes, programas y textos para ajustarlos a la nueva línea ideológica, coordinar administrativamente la labor escolar en los Estados, combatir el fanatismo religioso, liquidar el analfabetismo, atender el problema del indigenismo, incrementar las escuelas rurales y el Artículo 123, la fundación del centro escolar revolución, escuelas rurales para capacitación agrícola, la reorganización de las escuelas normales rurales y de la Nacional de Maestros, la adaptación de la enseñanza secundaria y técnica de la educación socialista, el ajuste de la enseñanza comercial a una economía socializada, la fundación del Politécnico Nacional y de las Escuelas de artes adaptadas al arte de masas. Durante el período cardenista se fundó la Universidad Obrera, concebida como la respuesta a una universidad nacional que no se atrevió a adoptar la filosofía del socialismo como orientadora de la educación superior.

La Secretaría de Educación Pública modificó la currícula de las Normales para ajustarlos a los intereses del Estado, en tanto implementaba sesiones de capacitación ideológica y política entre los maestros en servicio en 1935; la capacitación se apoyó en materiales escritos, que muchas veces contribuyeron a adoctrinar en lugar de orientar. Muchos maestros cayeron en dogmatismos y extremismos que ocasionaron enfrentamientos con las comunidades, no podía ser de otro modo en un país predominantemente religioso al que se pretendía ideologizar.

En el período cardenista, los problemas entre la Secretaría de Educación Pública y los maestros no disminuyeron porque no se daban soluciones de fondo. Las políticas administrativas diseñadas para el medio urbano no alcanzaban a ajustarse en el rural, la diferencia de salarios era significativa, la movilización en las filas del magisterio era continua. Durante

---

<sup>64</sup> Ibidem. págs. 115 a 119.

1935, el problema del salario fue resuelto progresivamente y a instancias del Presidente Cárdenas y de los mismos maestros, se unió la Confederación Mexicana de Maestros con el Frente Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza y otros dos organismos existentes; de la fusión resultó la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza, organización que procuró la nivelación de los salarios en toda la República. La FMTE constituyó el antecedente más inmediato del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza surgido en 1938.

En el mismo período, pasos muy concretos se daban hacia la federalización de la educación pública. En ese mismo año, al nacionalizarse la industria petrolera el país daba un gran paso hacia el control de sus recursos naturales.

El maestro aprendió que la salvación estaba en la Escuela de Acción, teoría de Dewey que era anatema para Vasconcelos y un misterio para la mayoría de los maestros. Apenas se habían enseñoreado las teorías de Dewey de los recintos de la Secretaría de Educación, hizo su aparición Bassols con los proyectos de la escuela colectivista; y sucediendo a los pensadores que subrayaban la lucha de clases, entró en escena la “escuela del amor”, instalando una vez más al maestro en el salón de clase, y advirtiéndole que ése era su lugar, paz en el campo, ése era el objetivo de los nuevos dirigentes. Donde Bassols había exigido un maestro líder y activista, hoy se consideraba agitador al que pedía tierras para el pueblo, creando enorme confusión ya que los antiguos problemas todavía persistían.

#### **2.2.6 Primeras normas jurídicas reguladoras de los derechos del personal de la Secretaría de Educación Pública.**

Ramón Eduardo Ruiz <sup>65</sup> dice dejando a sus propios recursos, traicionado por muchos, el maestro tomó medidas para defenderse, organizando un sindicato nacional y luchando incesantemente por mejores sueldos. *"Desde el principio fue su objetivo la organización sindical, siguiendo el ejemplo de la Confederación Regional Obrera Mexicana, y de otras organizaciones de trabajo que Calles había apoyado. Al principio de los veinte se formaron asociaciones de maestros, y en 1930 prácticamente todos los maestros de México se habían afiliado a alguna. Las asociaciones desempeñaron un papel importante en la formulación de la política que la Secretaría de Educación Pública aplicaba a los maestros, obteniendo ventajas de su número y de la unión de sus recursos. Uno de sus logros fue el Acta de Servicio Civil de 1938, apéndice del Acuerdo Presidencial de 1934 de Abelardo L. Rodríguez. Antes de aprobarse la legislación, cada dependencia federal decidía por sí misma su política de trabajo; ahora, el acta garantizaba la protección del maestro ante funcionarios arbitrarios, y la uniformidad de las normas que reglamentaban la tenencia de cargos, las pensiones y los beneficios en caso de incapacidad. La edad de jubilación se fijó en 50 años, aunque no se hizo obligatoria. La pensión dependía del periodo del servicio; se otorgaba sueldo completo después de 35 años de empleo. Se concedía servicio médico gratuito, licencia por enfermedad y crédito para comprar casas. Por desgracia, el Acta se basaba en un sistema de escalafón que favorecía la edad sobre la eficacia. Para 1959, los jóvenes encontraban las puertas cerradas; los mejores empleos estaban en manos de hombres ya sin vigor para desempeñarlos".*

Ramón Eduardo Ruiz <sup>66</sup> afirma el error de Bassols fue su intento de eliminar el control sindical de la asignación y promoción de puestos. La revisión del artículo 3º Constitucional atizó el fuego de la agitación política. Los

---

<sup>65</sup> RUIZ, Ramón, *Las escuelas para maestros. En el reto de la pobreza y el analfabetismo*. F.C.E. México, 1977. págs. 126 a 145.

<sup>66</sup> Ibidem. págs. 152 a 160.



maestros y sus representantes, poderosos desde antes de 1934, obtuvieron una victoria en el periodo de Cárdenas, quien les ayudó a obtener seguridad y respeto.

Sus críticos lo acusaban de haber cedido la Secretaría de Educación Pública a organizaciones controladas por los radicales y por los partidarios de la Unión Soviética. *"El conflicto se agudizó; persistió la disputa sobre el artículo 3º Constitucional, y surgieron nuevas disensiones cuando los maestros levantaron el estandarte de la reforma agraria. Cárdenas desatendió el confito en gran medida y lo legó a su sucesor.*

*Para 1940, el STERM (Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana), organización militante muy identificada con los grupos internacionales de izquierda, había ganado, aparentemente, el derecho a representar a los maestros de la república. En apariencia, el STERM estaba unido, pero tenía una gama muy vasta de facciones internas, desde la moderada hasta la comunista, que luchaban por el poder; según sus críticos, los extremistas dominaban la situación. El STERM era tan poderoso que aun los miembros del gabinete se sometían a sus demandas".*

### **2.2.7 La educación pública durante los períodos de Ávila Camacho y Miguel Alemán. El conflicto intersindical.**

Jorge Mora Forero <sup>67</sup> comenta que *Alarmado por la situación y temeroso del aspecto izquierdista que amenazaba con dominar la educación, el presidente Ávila Camacho se lanzó a calmar a sus maestros, empezando por reformar el Acta de Servicio Civil. La nueva legislación de 1941 desmembró el poder sindical, ampliando la categoría de empleados que no tenían derecho a*

---

<sup>67</sup> MORA FORERO, Jorge. *Los maestros y la práctica de la educación socialista*. Historia Mexicana número 113, El Colegio de México julio-septiembre. México, 1979. págs. 133 a 161.

*declarar huelga contra el gobierno, derecho que Cárdenas les había otorgado. Ávila Camacho conservó la lealtad de esos grupos aumentando su sueldo, y los alienó de sus colegas que conservaban el derecho de huelga, pero gozaban de un sueldo menor. Nada se hizo por eliminar la lucha por el poder entre las diversas facciones, y la capacidad del sindicato.*

*Según Octavio Véjar Vázquez, el Acta de Servicio Civil de 1941 no tenía suficiente alcance. Siendo un conservador opuesto a la acción sindical, no perdió tiempo en atacar lo que consideraba la raíz del problema. Su blanco fue el STERM. Destituyendo durante su periodo a muchos miembros y líderes, provocó el desplome inmediato de la organización, que se desintegró. Pero la victoria le costó cara a Véjar Vázquez. Disgustados por el ataque, los maestros se unieron. Su lucha contra el ministro cundió durante todo 1942 y el año siguiente, y terminó con la destitución de Véjar Vázquez, cuyas actividades a favor del clero le habían costado el apoyo de grupos influyentes. De la victoria de los maestros nació el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), grupo más moderado que el STERM, pero con todos sus mismos defectos.*

Ávila Camacho ofreció concesiones y su sucesor, Miguel Alemán, representó a grupos empresariales hostiles. Manuel Gual Vidal, Secretario de Educación en el gobierno de Alemán, no veía con buenos ojos al SNTE, ni a los sindicatos en general; y su sucesor impuso sanciones a los maestros recalcitrantes, como nadie lo había hecho desde la época antisindical de Porfirio Díaz. Para 1959, el movimiento sindical había perdido la poca independencia que le quedaba. Los líderes del SENTE eran nombrados por el partido político en el poder y hablaban por la Secretaría de Educación Pública y no por el profesorado. Entre los dirigentes había corrupción y entre los dirigidos, descontentos. Las ramas del SENTE se convirtieron en piezas del aparato político de los estados, y gran parte de la oposición a la unificación

surgía de grupos locales que esperaban obtener ganancias por su cooperación con los políticos de las capitales de los estados. Los líderes mediocres y corrompidos que quizás eran un reflejo del panorama nacional, repercutieron en el campo. Sabiendo por ejemplo de sus líderes, que el camino de la reforma no llegaba a parte alguna, cientos de maestros ingresaron en las filas de los que vivían de la explotación del campesino. En algunas aldeas el maestro tenía el monopolio del pulque; en otras era el intermediario. Según el testimonio de funcionarios de la capital, eran incontables los maestros que no vivían en el pueblo sino en el centro urbano más cercano. Para enseñar viajaban; llegando al pueblo el martes y partiendo el jueves, dejando a la escuela abandonada la mayor parte de la semana. Casi cualquier pretexto era bueno para tomarse vacaciones.

Por censurables que fueran sus actos, los maestros no tenían toda la culpa. Mucho más culpables eran los funcionarios de la ciudad de México y los que formulaban la política, cuya indiferencia ante las necesidades de la educación rural era mayor que en 1941. El público conservador, hostil o indiferente a la situación del maestro rural, era igualmente responsable. Casi totalmente abandonados, los maestros buscaron su propia seguridad. Muchos maestros comprometidos se dedicaban a la actividad sindical, demostrando de esta manera protesta contra los que vivían en el lujo mientras les exigían abstinencia y sacrificios. Gran parte del problema de la educación rural era consecuencia de los sueldos. Desde el principio recibieron los maestros un salario miserable. El problema se inició con Obregón, quien habiendo iniciado su programa educativo, recortó 22 millones del presupuesto, afectando primordialmente los sueldos de los maestros. Sáenz luchó con valor por la educación rural, y construyó miles de escuelas, pero sacrificó a sus maestros, pagándoles mensualmente 27 pesos. La gran depresión económica empeoró la situación. Bassols intentó mejorarla elevando el sueldo de los maestros rurales a 55 pesos al mes y Cárdenas los aumentó aún más, pero en ninguno de los

casos alcanzaba el incremento a equilibrar la diferencia entre los sueldos y el alza del costo de vida.

La llegada de Ávila Camacho dejó a los maestros sin amigos en el palacio nacional. Hombres de empresa e industriales se ganaron la confianza del Ejecutivo. Con Alemán, como antes con Porfirio Díaz, las escuelas técnicas y urbanas recibieron todos los fondos, los materiales y el estímulo. En 1934, el 38% del presupuesto federal se gastaba en sueldos; Cárdenas aumentó la proporción a 44.6% y Alemán la redujo a 10.3 %. De todos los presidentes desde Ávila Camacho, solamente Ruiz Cortines mejoró considerablemente los sueldos de los maestros rurales, y a pesar del aumento, en 1959 el maestro ganaba la mitad de lo que ganaba en 1936, ya que el costo de la vida se había duplicado. La carga mayor recaía en el maestro rural, que ganaba 630 pesos mensuales, aproximadamente 400 pesos menos de lo ganaba su colega de la escuela urbana. Ambos ganaban menos que el obrero, cuyo ingreso aumentó rápidamente en la década de los 50.

El profesor Gildardo F. Avilés fundó en tiempos de Madero la “Sociedad de Dignificación del Magisterio”, que elaboró un proyecto de ley de garantías aprobado por la Cámara de Diputados, pero no por la de senadores. En 1924 un grupo encabezado por David Vilchis fundó la “Unión Sindicalista de Profesores del Distrito Federal”, afiliada a la Federación de Sindicatos Obreros. La organización tropezó con los prejuicios de los trabajadores intelectuales hacia los trabajadores manuales y la oposición de la Secretaría de Educación Pública, que amenazó al profesorado con el cese. Por otra parte, numerosos maestros vieron con prevención el sindicato, ya porque lo consideraban institución política, ya por sectarista e inútil, puesto que los empleados públicos no pedían sindicalizarse. La Unión Sindicalista, gracias a sus elementos jóvenes, estuvo dispuesta a romper con los moldes y demostrar que los

trabajadores intelectuales debían sindicalizarse para contribuir a la obra de justicia social perseguida por los trabajadores manuales.

En 1926, bajo los auspicios de la Confederación Regional de Obreros de México (CROM), se fundó la Federación Nacional de Maestros. El licenciado Vicente Lombardo Toledano fue su primer secretario general y uno de sus fundadores, hizo un llamado a la unificación nacional del magisterio en las luchas revolucionarias. *A través de la organización anterior se sentó el precedente en México de que el estado se considerara patrón.* Lombardo se preocupó mucho por organizar el magisterio, pero los maestros, por su incapacidad legal para sindicalizarse, tuvieron en realidad que afiliarse a la CROM. En 1927 Lombardo presentó las bases doctrinarias con respecto al problema:

- 1. La CROM reconoce que el trabajador intelectual tiene los mismos derechos y obligaciones dentro de las organizaciones sindicales obreras y respecto del estado que los trabajadores manuales.*
- 2. Para los efectos sindicales, se entiende por trabajador intelectual al titular de un grado universitario o escolar, o al trabajador que haga una labor técnica, científica o literaria cuando preste sus servicios mediante remuneración y condiciones fijas en alguna empresa, institución o persona.*
- 3. El estado se considera patrón de los trabajadores intelectuales cuyos servicios utilice.*
- 4. Las agrupaciones de intelectuales que no reúnan los requisitos citados en el inciso 2, como las asociaciones de investigación científica, de difusión de la cultura, mutualista o recreativas, sólo se considerarán agrupaciones fraternales de los sindicatos obreros.*

Por esa misma época Rafael Méndez Aguirre fundó la Federación

de Maestros Socialistas, de manera que para septiembre de 1929, cuando la Secretaría de Educación Pública, convocó un congreso nacional de educación para tratar el tema de la conveniencia de la coeducación, el maestro Vilchis, con el apoyo de Lombardo, aprovechó la oportunidad para crear la Confederación de Organizaciones Magisteriales de la República Mexicana.

En 1930 se organizó la Unión de Directores e Inspectores Federales de Educación, encabezada por Luis Tijerina Cano y otros destacados educadores ligados con el medio rural. Para darle mayor fuerza a su organismo y una base de sustentación masiva, promovieron la constitución de una central que contara en su seno al magisterio rural que crecía cada año en forma considerable. Esta organización representaba la estructura burocrática de control de los maestros rurales. Se formó como reacción de parte de la Secretaría de Educación Pública frente a los maestros urbanos, fundamentalmente los del Distrito Federal, que luchaban por aumentos de salarios.

*El 5 de diciembre de 1938 el general Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, lo que permitió a los maestros tener su propio sindicato. Pero la unidad definitiva no se alcanzaría hasta el 30 de diciembre de 1943, cuando se organizó el actual Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Entre tanto, el Frente Nacional Revolucionario de Maestros sostuvo enfrentamientos con el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana controlado por los comunistas.*

*Dentro de este cuadro de conflictos, cada director de escuela, cada inspector o director de educación, realizaban su propia política personal o la de su grupo y se cambiaba, admitía o suprimía maestros de acuerdo con esos intereses. Las luchas sindicales degeneraron en pugnas político-*

demagógicas cuyos objetivos eran controlar el mayor número de maestros y lograr puestos mejor remunerados con el menor esfuerzo. Muchos de los llamados reaccionarios aparecieron de la noche a la mañana convertidos en furibundos jacobinos partidarios de la educación socialista. Pero al amparo de *carneys* o de presiones políticas se perjudicó a muchos maestros eficientes. El resultado a la postre fue la pérdida de la autonomía sindical, ya que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se convirtió en apéndice del estado y en un trampolín para ganar puestos políticos.

Podemos destacar en resumen de estas referencias históricas que los antecedentes de la Secretaría de Educación Pública desde principios del siglo XIX ha recibido los siguientes nombres a través de esos períodos.

1812. Fue la Dirección General de Estudios. (Constitución de Cádiz). –Plan General de Enseñanza Uniforme en todo el Reino-.

1833. Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales. (Reforma liberal promovida por el Vicepresidente Gómez Farias). – Sustraer la enseñanza de las manos del clero-. –Enseñanza libre-. –Fundación de escuelas Normales-.

1843. Dirección General de Instrucción Primaria y Junta Directiva de Instrucción Superior. (Manuel Baranda) –Plan General de Enseñanza, Bases Orgánicas-.

1882. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. (Joaquín Baranda). –1887. Se funda la Escuela Normal para Profesores de Instrucción Primaria, en la Ciudad de México-. -Ley de Instrucción Pública de 1888-. –Educación gratuita, obligatoria y laica-. –Uniformar la enseñanza en el país, Reglamento de 1891: carácter obligatorio de la enseñanza, libertad de conciencia y libertad de cultos, plan de estudios-.

Diciembre de 1889. Primer Congreso de Instrucción Pública, celebrado en la Ciudad de México, se establece la asignación de una retribución “digna” a los profesores, jubilación después de 30 años de servicio, y ayuda en caso de enfermedad.

1905. Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. (Justo Sierra). –Se conforma en todo el país un plan de estudios y métodos de enseñanza, así como de textos y horarios. –Se reglamenta un cuerpo de inspectores pedagógicos, cuerpo de vigilancia que se encargaba de la marcha técnica y administrativa de las escuelas-.

1921. Secretaría de Educación Pública. (José Vasconcelos). –La educación como función del Estado-. –Carácter laico, gratuito y obligatorio de la educación-. –Creación de escuelas rurales, primarias y técnicas-. –Difusión de la cultura en todo el país-.

### **2.3 La Ley Federal del Trabajo de 1931.**

El maestro José Dávalos Morales<sup>68</sup> apunta que a partir de 1917 se observó en todo el país el despertar obrero traducido en una gran cantidad de leyes del trabajo expedidas por los Estados. El nacimiento de federaciones y confederaciones de trabajadores; la realización de huelgas; y la celebración de contratos colectivos. Las leyes estatales daban tratamiento diferente a los trabajadores, los conflictos colectivos y las huelgas muchas veces comprendían a dos o más Estados y ninguno de ellos intervenía para solucionarlas, por carecer de eficacia sus decisiones fuera de su jurisdicción. Ante esta situación, el 6 de septiembre de 1929 se modificaron el artículo 123, en su párrafo introductorio, y la fracción X del artículo 73 de la Constitución, adoptándose como solución una sola ley del trabajo.

---

<sup>68</sup> DAVALOS, José. *Derecho Individual del Trabajo*. Op. cit. 67 y 68.



El 15 de noviembre de 1928, antes de la reforma constitucional al artículo 73, fracción X, y párrafo introductorio del 123, se reunió en la Ciudad de México una asamblea obrero-patronal, a la que le fue presentado, por la Secretaría de Gobernación, para su estudio, un proyecto de Código Federal del Trabajo, que es el primer antecedente de la Ley de 1931.

En 1929, una vez publicada la reforma constitucional, el Presidente Emilio Portes Gil envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual fue duramente atacado por el movimiento obrero y encontró fuerte oposición en el Congreso, por contener el principio de sindicalización única y debido a que aceptaba la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas, también llamado arbitraje semiobligatorio; aunque las Juntas debían arbitrar el conflicto, los trabajadores podían negarse a aceptar el laudo.

En 1931, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto al que se dio el nombre de Ley Federal del Trabajo, el que después de un número importante de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931.

En este contexto, el maestro Ernesto Gutiérrez y González,<sup>69</sup> indica que hasta 1917, todos los trabajadores del país, tanto los que estaban al servicio de patrones particulares, como los al servicio del Estado, regían sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones de los códigos civiles de cada entidad federativa, y el del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1884, que estuvo vigente hasta 1932.

Así entonces, los trabajadores de patrones particulares, empezaron a regir sus relaciones por las leyes laborales que se expedían en

---

<sup>69</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Segunda edición, Porrúa. México, 2003. p. 772.

cada entidad federativa, y en cambio los trabajadores al servicio del Estado seguían sin protección legal alguna, ya que en la propia Constitución se hablaba de que para ellos se expediría una “Ley del Servicio Civil”.

Después se federaliza la materia laboral, regida por el artículo 123 constitucional, y se expide la “Ley Federal del Trabajo” en 1931, en la cual se excluye de su protección a los empleados y funcionarios públicos, pues dispuso en su artículo 2º que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

Pero como no se expedían esas leyes del servicio civil, los trabajadores al servicio del Estado seguían sujetos al capricho de los superiores, que los movían de plazas, los daban de baja, o los ascendían sin plan o norma alguna.

En resumen de los antecedentes señalados sintetizamos los siguientes puntos:

Hasta 1917 todos los trabajadores del país, tanto obreros como burócratas, sus relaciones de trabajo estaban contempladas en los códigos civiles de cada entidad federativa así como en la del Distrito Federal y Territorios. En septiembre de 1929 se modificó el artículo 123 Constitucional para adoptar una sola ley del trabajo en todo el país. Sin embargo no fue sino hasta 1931 que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo emitió un proyecto de Ley Federal del Trabajo misma que fue aprobada y promulgada en agosto de 1931.

#### **2.4 Acuerdo Presidencial de 1934.**

El maestro Jorge Olivera Toro<sup>70</sup> reseña que el 12 de abril de 1934, se publicó el “Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”. Este día fue dictado por el entonces Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez. Fue el primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando era manifiesta su inconstitucionalidad por ello, su vigencia fue fugaz. Sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria.

Sin embargo, llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal, tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año.

Por su parte el maestro Miguel Acosta Romero<sup>71</sup> apunta que en 1934 un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, publicado el 12 de abril del mismo año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de “Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”. Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo una vigencia limitada de ocho meses.

De lo anterior mencionado enfatizamos lo siguiente:

---

<sup>70</sup> OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Quinta edición, Porrúa, México, 1998. p. 349.

<sup>71</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Op. cit. p. 56.

En abril de 1934 se publicó el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, primera reglamentación que abordaba los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado: derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, vacaciones y días de descanso, indemnizaciones y pensiones. No obstante tuvo únicamente ocho meses de vigencia además de no apegarse a la Constitución debido a que ésta proveía la existencia de una ley, y no de un acuerdo.

## **2.5 El Estatuto de Lázaro Cárdenas o Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.**

El juirislaborista Miguel Cantón Moller<sup>72</sup> señala que la lucha política con la simpatía del Presidente de la República, que entonces lo era el Gral. Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, la iniciativa presidencial fue discutida. La Cámara de origen fue la de Senadores, que recibió la iniciativa enviada por el C. Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937, en que se turnó a las Comisiones unidas, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron su Dictamen aprobatorio en todos sus términos. A continuación hicieron uso de la palabra los senadores Antonio Romero, quien hizo notar que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana; Gonzalo Bautista señaló que para los miembros de la comisión tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada; Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a los servidores

---

<sup>72</sup> CANTON MOLLER, Miguel. *Derecho del Trabajo Burocrático*. Segunda edición, Pac. México, 1991. págs. 78 a 81.

públicos a actuar con mesura y con responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y a cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo.

En la Cámara de Diputados hubo mayor discrepancia, en efecto, en fecha 24 de diciembre de 1937 se dio cuenta con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el Senado, con una adición propuesta por el Senador Mora y Tovar en el sentido de dar oportunidad de regresar al empleo en las mismas condiciones al que hubiera gozado de una licencia para el desempeño de otro cargo, de elección o de confianza. El proyecto fue turnado a las Comisiones unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales.

El Dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados está fechado el 26 de abril de 1938 y contiene innumerables modificaciones, la mayor parte de estilo. El día 12 de mayo de 1938 se puso a discusión el Dictamen, de las Comisiones unidas, el Dictamen fue votado en contra, por las numerosas modificaciones que contenía; un grupo de Diputados presentó otro proyecto de Estatuto, que fue aprobado en la sesión del 28 de junio de 1938 y remitido a la Cámara de origen para su discusión nuevamente.

En la Sesión del Senado de la República de fecha 23 de agosto de 1938 se dio cuenta con el envío de los Diputados, el senador Gilberto Flores Muñoz solicita que se dispense de trámite y se declare el Senado en sesión permanente hasta que la Comisión presente su dictamen.

El Dictamen de estas Comisiones fue en el sentido de desechar las reformas formuladas por los Diputados; ratificar la aprobación de fecha 24 de diciembre de 1937 y dar una protección a los que hubieran sido cesados a partir del 1º de enero 1938, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto.

Se turnó de inmediato con una comisión que hizo entrega en la Cámara de Diputados, con la súplica de que fuera tratado con la altura necesaria. El 6 de septiembre de 1938 fue dada cuenta con el proyecto y puesto a discusión no hubo oradores en contra, por lo que pasó a la votación nominal y fue aprobado por 158 votos contra 6, pasándose al Ejecutivo para los efectos de la publicación.

El Estatuto fue promulgado por el Presidente Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938. Los trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este Estatuto, que sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la Jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional, al crearse el apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

En tanto que para Carlos Reynoso Castillo,<sup>73</sup> la tendencia hacia la exclusión de los trabajadores del Estado caminaba hacia su consolidación, varios serían los datos que lo demuestran, sin embargo, el Estatuto jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938 sería un catalizador en esa dirección; la expedición de dicho Estatuto estuvo precedida de un “patrocinio” por parte del gobierno en turno para lograr una unidad en el sector sindical burocrático, misma unidad se lograría con el nacimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tan solo unos días antes de la entrada en vigor del Estatuto. Desde su promulgación se constituye en arma legal de control del Estado con respecto a los sindicatos de burócratas, ya que la fracción tercera de dicho Estatuto (el de la FSTE)

---

<sup>73</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Curso de Derecho Burocrático*. Op. cit. págs. 41 y 42.

señalaba como obligación de los sindicatos formar parte de la FSTE, única central de los mismos que será reconocida por el Estado.

Así tenemos que en el intento de elaborar una ley que rigiera a los trabajadores del Estado tal y como lo consignaba la propia Constitución Política del país desde 1929. En noviembre de 1937 el gobierno de don Lázaro Cárdenas presenta ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores al servicio del Estado, mismo que aseguró la estabilidad en el empleo.

La iniciativa que fue ampliamente discutida por la Cámara de Diputados quien presenta otro proyecto de Estatuto remitiéndose a la Cámara de origen, es decir a la del Senado de la República. El Senado desecha las reformas de los Diputados, ratificando así la iniciativa del Ejecutivo, para ello tuvo que convencer a la Cámara de Diputados con el argumento y circunstancia de poder dar protección a los trabajadores que a partir del 1º de enero de 1938 hubiesen sido cesados. Finalmente el Estatuto fue promulgado por el Presidente Cárdenas el 5 de diciembre de 1938.

De esta manera los trabajadores al servicio del Estado obtuvieron sus derechos con el Estatuto de 1938 al ser considerados como trabajadores. Se dice que una de las intenciones fue de carácter político, consistió en lograr la unidad en el sector sindical burocrático al crearse la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

## **2.6 El Reglamento.**

En este contexto y en relación con nuestro tema de tesis, en razón de referirse a las Condiciones Generales de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, es que abordamos el tema de el reglamento.

En el Diccionario Jurídico Mexicano,<sup>74</sup> leemos que El artículo 123 de nuestra Constitución no comprendió entre sus apartados las relativas al reglamento de trabajo, pues al dejar a los Estados la facultad de legislar en la materia laboral, fueron las entidades federativas quienes estatuyeron normas sobre el particular. **A eso se debe que hayan sido las leyes locales del trabajo donde surgieron capítulos cuya denominación “Del reglamento interior”** permitió el nacimiento de una terminología que adquirió autonomía, al igual que una serie de reglas sobre: “el cumplimiento del trabajo en almacenes, tiendas, fábricas, talleres, haciendas de campo, en los campamentos de trabajadores y en cualquier lugar de trabajo a donde concurrieran a prestar servicios más de cinco trabajadores”. El reglamento debía contener: horas de entrada y salida de los trabajadores; descansos para las “comidas”; forma de entrega de los materiales para el desempeño del trabajo; los nombres y funciones de las personas que ocupasen las jefaturas de los talleres o departamentos, de los administradores de campo, de los sobrestantes de obras, de los jefes de escritorio, de los pagadores y demás empleados superiores; las facultades del personal de dirección y vigilancia; los días y lugares de pago; las instrucciones para la limpieza de la maquinaria y aparatos, o para el aseo de los locales; prescripciones sobre orden, higiene, seguridad y moralidad en los talleres; recursos concedidos a los obreros en caso de dificultades en las relaciones con el personal directivo; las penas y correcciones que podían imponerse por infracciones al reglamento; y reglas sobre la disciplina, orden y regulación de los trabajos a los cuales se dedicara cada persona o grupo de trabajadores. *Referente a los reglamentos de condiciones de trabajo de las dependencias de la administración pública federal. **Al convertirse, en 1959, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como consecuencia de haber sido adicionado el artículo 123 constitucional con el apartado “B” destinado a***

---

<sup>74</sup> INSTITUTO de INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. p. 3270.



***regular la actividad que en beneficio de la nación desarrollan los empleados, se fijaron normas para regular las relaciones de trabajo del Estado con sus servidores. El sistema legal impuesto tuvo que ser adaptado a la actividad propia de éstos y a la naturaleza de cada dependencia de la administración pública, incluidos sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal.***

***Los lineamientos que se introdujeron han quedado comprendidos en documentos, los que reciben el nombre de “Reglamento de Condiciones de Trabajo”.***

El maestro Andrés Serra Rojas<sup>75</sup> ilustra también ciertos antecedentes de las facultades reglamentarias al decir que: comentando la fracción primera del artículo 85 de la Constitución de 1857, análoga a la fracción primera del artículo 89 constitucional, don Ramón Rodríguez dice: “La facultad natural del Poder Ejecutivo única y exclusiva que por la Constitución debería concedérsele, es la de ejecutar las leyes que para el servicio público de la nación expida el Congreso General. A esta facultad corresponde esencial y necesariamente la de dar reglamentos y órdenes que sean necesarios para la mejor ejecución de las leyes. Ambas facultades se conceden al Ejecutivo por la fracción II del artículo 85.

Don José María del Castillo Velasco, constitucionalista que además participó en el Congreso Constituyente de 1857, formó parte de la Comisión de Constitución, nos dice: “En la fracción I del artículo 85 se comprende la facultad de expedir reglamentos, circulares, órdenes, y todas las explicaciones y arreglos que convengan o sean necesarios para la observancia

---

<sup>75</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Vigésima edición, Porrúa . México, 1999. págs. 207 a 209.

de la ley; pero ella ha de ser exacta, es decir, que de ninguna manera el Ejecutivo tiene poder para alterar o cambiar en nada el precepto de la ley”.

La interpretación uniforme de los juristas mexicanos del siglo pasado comentando un texto literalmente igual, al artículo 89, fracción I de la Constitución de 1917, es que en él se contiene la facultad reglamentaria en forma expresa sin que se pueda confundir con las otras facultades que consigna.

Por otra parte, en la doctrina y legislación universal del derecho constitucional y administrativo es uniforme atribuir esa facultad a los órganos ejecutivos, según el sistema de que se trate.

De esta forma el artículo 123 Constitucional en sus diferentes apartados no abordó los aspectos relativos al reglamento de trabajo, y dejaba la facultad de legislar en materia laboral a cada Estado de la República.

Bajo la denominación de “Reglamento Interior” fue que surgieron dichas disposiciones acerca de el cumplimiento de las labores en los diferentes centros de trabajo del país, abarcaban desde la seguridad y moralidad en los talleres hasta las prescripciones sobre orden, disciplina e higiene en los talleres.

Esta terminología sienta precedentes y más tarde en 1959 toma su nombre definitivo: “Reglamento de Condiciones de Trabajo”. Ahora bien al establecerse el Apartado “B” en el artículo 123 Constitucional, los trabajadores del Estado por primera vez en ese año contaron con una ley que los rigiera, y es así que el sistema instituido adaptó por cada actividad propia de cada dependencia del Estado un Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, como se les dio en llamar desde entonces, estableciéndose y generalizado

dichas disposiciones interpretativas del apartado “B” mencionado. A todas las dependencias del Ejecutivo Federal principalmente.

Podemos establecer entonces con mayor concreción que desde 1824 en México se estableció la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Sin embargo encontramos el antecedente más remoto inclusive desde la Constitución de Cádiz de 1812, pasando por la Constitución Federal de 1824 que ya comentamos y que estableció primeramente ese mecanismo legal de dar facultades reglamentarias al Ejecutivo Federal, dichas facultades son prácticas universales del órgano ejecutivo independientemente del sistema gobernante.

## **2.7 El Apartado B del artículo 123 constitucional de 1960.**

El maestro Jorge Olivera Toro<sup>76</sup> dice que el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, como los Estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales. Por tanto el 5 de diciembre de 1960 se adicionó el apartado “B” del artículo 123 constitucional. La iniciativa del entonces Presidente Adolfo López Mateos, entre otros aspectos, señalaba que los Trabajadores al Servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, **constituyéndose en íntimos**

---

<sup>76</sup> OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. págs. 350 a 351.

**colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.**

Por su parte, Miguel Cantón Moller<sup>77</sup> menciona que el 7 de diciembre de 1959, el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República, en la que haciendo especial señalamiento de que se intentaría mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

En dicha iniciativa se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, aunque se dice también que en el caso de los servidores del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de la Justicia en el país.

En la sesión en que se dio lectura a la iniciativa intervinieron varios senadores, entre ellos Terán Mata, quien dijo que la figura jurídica del Estatuto si bien protegía a los trabajadores del Estado, solamente les daba eso, protección legal, pero que mejor que lograr para ellos una protección de mayor nivel, la constitucional, que los pondría al nivel de los demás trabajadores mexicanos.

Otro Senador, Brena Torres señaló la importancia de la iniciativa, equiparable, según él, a la inclusión del artículo 123 en la Constitución, pues así se evitaría que algún funcionario con distinto sentido pudiera simplemente

---

<sup>77</sup> CANTON MOLLER, Miguel. *Derecho del Trabajo Burocrático*. Op. cit. p. 82.

derogar el Estatuto; hizo señalamiento de notorias diferencias entre los obreros y los servidores públicos, de donde se derivan diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes, aunque no menores.

Como anteriormente se mencionó, al crearse el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional siendo su antecedente el Estatuto de 1938 de Lázaro Cárdenas mismo que fue objetado de inconstitucional, es por esta razón que en diciembre de 1960, dicho artículo 123 fue adicionado con el Apartado “B”.

Por consiguiente se dijo en ese entonces que los trabajadores al servicio del Estado habían permanecido al margen de las garantías sociales que la Constitución otorgaba a los otros trabajadores de organismos privados.

Por dicha causa en la iniciativa del Presidente López Mateos fueron considerados los ideales revolucionarios tomando en cuenta todas las protecciones establecidas y contempladas en el Estatuto de 1938 de don Lázaro Cárdenas, como aquella que estableció la competencia del Tribunal de Arbitraje.

## **2.8 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.**

Esta se integra con 166 artículos, algunos “bis” que después de su promulgación se añadieron, y 7 más transitorios. Estos artículos están contenidos en 10 títulos.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. Diario Oficial de la Federación. Tomo CCLXI. Número 48 . 28 de diciembre de 1963. págs. 4 a 16.

Título Primero: -Se denomina: Disposiciones generales. Sin un solo capítulo, y los artículos del 1 al 11.

Título Segundo: -Se denomina: Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares: Se forma con siete capítulos, y comprende los artículos 12 al 46 bis.

Título Tercero: -Se denomina: Del escalafón. Comprende tres capítulos y se integra con los artículos 47 a 66.

Título Cuarto: -Se le designa como: De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo. Se forma con 4 capítulos y lo integran los artículos 67 al 109.

Título Quinto: -Se le titula: De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales. Se forma con un capítulo único, y lo integran los artículos 110 y 111.

Título Sexto: -Se denomina: De las prescripciones: no tiene ningún capítulo, y lo forman los artículos 112 a 117.

Título Séptimo: -Se le designa como: Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo. Se forma con tres capítulos, y con los artículos 118 al 147.

Título Octavo: -Se denomina: De los Medios de apremio y de la ejecución de los laudos. Lo componen dos capítulos, y los artículos 148 a 151.

Título Noveno: -Se nombra: De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. Se integra con dos capítulos, y los artículos 152 al 161.

Título Décimo: -Se denomina: De las correcciones disciplinarias y de las sanciones, y está formado por un capítulo único, y los artículos 162 a 165.

El texto aprobado con el cual se reformó el artículo 123 constitucional con la adición del apartado "B", que incluía catorce fracciones y dos artículos transitorios. El artículo segundo transitorio establecía: entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente. Así lo señala Miguel Cantón Moller,<sup>79</sup> quien además añade: mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria, tal como lo estableció el artículo transitorio ya transcrito, estuvo en vigor el Estatuto de 1938, es decir, hasta el mes de diciembre de 1963.

Tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1963.

El maestro Ernesto Gutiérrez y González<sup>80</sup> comenta y critica con sagacidad esta ley al opinar que la misma puede considerarse entre las peores elaboradas, a través del pésimo proyecto o iniciativa de ley que envió el titular del órgano Ejecutivo a los legisladores, y después éstos, que lo admitieron íntegro, dejándolo pésimo tanto en su formato, como en su redacción.

---

<sup>79</sup> CANTON MOLLER, Miguel. *Derecho del Trabajo Burocrático*. Op. cit. págs. 86 a 87.

<sup>80</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Op. cit. págs. 781 a 789.

"Artículo 1º. Se establece que ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias públicas de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, y de las instituciones que a renglón seguido enumera, pero concluye diciendo ...así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicio público".

De donde resulta que salió sobrando la enumeración que se hizo antes, si se va a aplicar a todos los descentralizados por servicio, que tengan a su cargo un servicio público, como si pudiera haber descentralizados por servicio que no tuvieran a su cargo una función de servicio público.

Se dice en su artículo 2º como lo reitero adelante, que la relación jurídica para los efectos de esta ley, se establece entre el titular de la dependencia y el trabajador.

Si esto fuera así, entonces no podría ser ley de los "trabajadores al servicio del Estado", sino "Ley para los Trabajadores al Servicio de los Titulares de la Dependencia.

Apenas resulta creíble que los señores legisladores que hicieron esa ley, al "título primero" de la misma no le hubieran dado nombre, pero ya reformaron la ley, y salvaron esa crítica, denominando al título primero como de "Disposiciones generales", pero ni así se les debe dejar de criticar, pues si una obra escrita se puede dividir en "títulos", cada uno de éstos debe contener más de un capítulo; eso es lo normal, pero aquí resultó que no era normal al legislador y el título no lo dividió en capítulos, sino que se integró ese título sólo con artículos.



“...La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de la dependencia e instituciones citadas y los trabajadores de base...”.

Comete otro error garrafal que permite ver la ignorancia del que, en la presidencia de la República elaboró el proyecto de ley que se envió a los diputados y senadores, y la de esos legisladores sobre la estructura del Estado, pues en efecto a nadie más... se les pudo ocurrir decir que, “...la relación de trabajo se establece entre los titulares de la dependencia e instituciones citadas, y los trabajadores...”.

Es imposible jurídicamente que la relación se establezca entre: los titulares y los trabajadores, por la sencilla razón de que los primeros no son el patrón, sino que **son sólo representantes del patrón Estado**, y cuando un representante actúa, **no se obliga en lo personal, sino que obliga al representado**.

**El titular de la dependencia no contrata al trabajador para él, sino que lo contrata para y a nombre del Estado**, o del organismo paraestatal, de ahí que **la relación jurídica no puede ser entre el trabajador y ese titular de la dependencia o institución paraestatal, sino que es entre el trabajador y el Estado o la paraestatal**.

Pero esto sería mucho pedir de los legisladores, y de ahí la absurda norma que les resultó no obstante que después, así de “chiripada” en el artículo 12, dijo bien que quien “expide” el nombramiento, es un funcionario autorizado o facultado para extenderlo, **y denota así la calidad de representante del Estado en ese funcionario, y no la de persona que actúa por su propio derecho**.

De ser cierto lo que se dice en este artículo, cuando un trabajador al servicio del Estado fuera despedido, y llegara a obtener que los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emitieran un “laudo” favorable a sus intereses, y se condenara al pago de “sueldos o salarios caídos” y reinstalación en la plaza, el “titular” de la dependencia tendría que ser el que “pagara de su dinero”, de su dinero propio, los salarios caídos, y el que lo reinstalara en su puesto.

¿Y si ese supuesto “titular” ya hubiera dejado de ocupar el cargo?, ¿Quién iba a reinstalar en la plaza al trabajador?, ¿El nuevo titular? No, pues el “laudo” conforme al cual se hubiere ordenado la reinstalación tendría que ser en contra del “titular”, pero en el momento del despido, y no el que estuviere en ese momento ocupando el cargo, y no podría ser por éste, ya que él no habría sido el que despidió al trabajador.

A quien se debe demandar, ya que es el que celebra el “Convenio de nombramiento”, es el Estado, y por ello la Ley se llama de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin dejar de ser además válida la crítica que se hace al inicio de este apartado sobre el nombre de la ley, en donde se anotó que si fuera el titular de la relación laboral el titular de la dependencia, la ley no se debería de llamar de “los trabajadores al servicio del “Estado”, sino que ya sería ley de los titulares y trabajadores, pero no al servicio del Estado.

“Todo lo relacionado con el convenio de nombramiento celebrado entre el Estado o los entes paraestatales y sus servidores de base, será atendido por los titulares de la dependencia e instituciones citadas, y por lo que hace a los trabajadores que laboran en el órgano legislativo, lo atenderá el presidente de la Gran Comisión de cada cámara”.

En este orden de ideas al considerarse las bases mínimas de las garantías sociales en el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional se reafirmaron jurídicamente los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. De esta manera se evitó en lo sucesivo que un Presidente de la República en funciones y con otra visión derogara el Estatuto referido.

Porque si bien el artículo 123 Constitucional tenía su correspondiente ley reglamentaria que era la propia Ley Federal del Trabajo de 1931, por consiguiente el Estatuto de 1938, no era interpretativo del artículo constitucional de referencia, ni de otro, por tanto estaba al margen de la misma Constitución Política del país.

Estando así las cosas en materia laboral burocrática se hace necesaria una adición al artículo 123 Constitucional. En 1960 nace a la luz jurídica el Apartado “B” a iniciativa del Presidente López Mateos el cual incluía catorce fracciones y dos artículos transitorios. En tanto se elaboraba su correspondiente ley reglamentaria permaneció en vigor el Estatuto de 1938, según lo prescribía el artículo segundo transitorio del mencionado Apartado “B”.

Finalmente en 1963 se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

Misma que se le han descubierto errores de redacción y de técnica jurídica, porque en toda obra escrita se puede dividir en títulos y cada uno de estos a su vez se dividen en capítulos. Hallándose dichos errores en los títulos I y VI. Otra polémica surge con el artículo 12 de la ley en comentario referente al nombramiento que expide el funcionario facultado para hacerlo. Se dice que los trabajadores no prestan el servicio en virtud del nombramiento

expedido, sino lo realizan en virtud de un acto bilateral del género contrato, que es lo que va a ligar al trabajador con el Estado.

### CAPÍTULO III

## MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

En el presente capítulo estudiaremos el marco legal, las facultades y competencia, así como el organigrama de la Secretaría de Educación Pública.

### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Iniciando con la transcripción del correspondiente artículo:

“Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
  - b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
  - c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;
- III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;
- IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;
- V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los

tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial de los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la

autonomía, libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

- VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.**

Como podemos apreciar de la simple lectura del artículo 3º Constitucional el pragmatismo estatal que proclama en todas las etapas de la educación básica y normal el medio eficaz para proporcionar a la población los conocimientos que le faciliten la adquisición de una educación con alto contenido dogmático al emplearse los términos: nacional, laico, democrático y gratuito, declarando la obligatoriedad de la educación básica, sin que exista una sanción correlativa de esa obligación, en vez de reconocer y promover una libertad de enseñanza más acorde con una verdadera garantía constitucional.

### **3.2 Ley General de Educación.**

Para hacer un análisis objetivo de los propósitos de esta ley en estudio, debemos partir de su estructura funcional.

Dentro de las facultades administrativas del poder ejecutivo federal destaca el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues trata precisamente de la administración pública federal.



"Artículo 90. La Administración Pública Federal **será centralizada** y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que **distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado** y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales **y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.**

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

Es así que con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>81</sup> se establece en su primer artículo:

"Artículo I.- La presente ley establece **las bases de organización de la Administración Pública Federal**, centralizada y paraestatal".

Ahora bien -son parte de la Administración Pública Centralizada- menciona el segundo párrafo de dicho artículo:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, etc. "

Luego el artículo 2 de esta misma ley dispone:

"En el ejercicio de sus atribuciones y para **el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder Ejecutivo de la Unión**, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y (hoy en día no existen).
- III. Consejería Jurídica".

---

<sup>81</sup> LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Cuadragésima quinta edición, Porrúa. México, 2005. págs. 1 a 4.

De tal forma que en el artículo 9 de la ley en comentario dispone: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal **conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal**”.

Siguiendo con el análisis estructural, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se define el origen de las leyes de carácter eminentemente administrativo, es decir, la legislación de organización de las Dependencias del poder Ejecutivo denominadas también como de la Administración Pública Centralizada.

Así tenemos entonces:

“Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo **formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República**”.

La actual Ley General de Educación<sup>82</sup> fue publicada el 13 de julio de 1993, entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dicha ley se integra de 85 artículos y seis más transitorios. Estos artículos están contenidos en 8 capítulos, que a continuación se transcriben:

Capítulo I: -Se denomina: Disposiciones Generales, comprende los artículos 1º al 11.

Capítulo II: -Se denomina: Del Federalismo Educativo, comprende los artículos 12 al 31.

---

<sup>82</sup> LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXVIII No 9, 13 de julio de 1993. págs. 42 a 56.

Capítulo III: -Se denomina: De la Equidad en la Educación, comprende los artículos 32 al 36.

Capítulo IV: -Se denomina: Del Proceso Educativo, comprende los artículos 37 al 53.

Capítulo V: -Se denomina: De la Educación que impartan los particulares, comprende los artículos 54 al 59.

Capítulo VI. –Se denomina: De la Validez Oficial de Estudios y de la Certificación de Conocimientos, comprende los artículos 60 al 64.

Capítulo VII. –Se denomina: De la Participación Social en la Educación, comprende los artículos 65 al 74.

Capítulo VIII. –Se denomina: De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo, comprende los artículos 75 al 85.

Del contenido de estos ocho capítulos de la Ley General de Educación destacan los términos del federalismo de los servicios educativos de la educación básica, media-superior, normal y superior, exceptuando a las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Menciona también la forma de financiamiento de la educación, y de la evaluación del sistema educativo nacional.

Aborda también los propósitos de los planes y programas de estudio, y el propósito del calendario escolar.

Así como las condiciones para que los particulares impartan educación en todos sus niveles, señalando las infracciones, sanciones y el recurso administrativo de esta modalidad.

Finalmente menciona el aspecto de la participación social de la educación en donde se explica como la sociedad puede apoyar a la misma.

Podemos concluir, por lo tanto, que la Ley General de Educación es el instrumento de carácter legal y dogmático que establece las bases generales de la organización administrativa de la Dependencia en donde se programa la planeación nacional del desarrollo en la materia con base en los objetivos de la política educativa de Estado, que impone el Ejecutivo Federal.

### **3.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.**

La Secretaría de Educación Pública como Dependencia de la Administración Pública Centralizada encomendada al Poder Ejecutivo de la Unión se rige por un reglamento interno.

Así tenemos que el administrativista Juan Francisco Arroyo Herrera<sup>83</sup> expresa. Sin duda alguna, el reglamento interior de cada secretaría de Estado es la estructura en que descansa la misma. El reglamento interior es a la secretaría, lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a la propia administración pública.

El reglamento interior representa la estructura en que descansan las secretarías. No es posible concebir una secretaría sin su reglamento interior, en ese documento se asignan las funciones que deberán desempeñar los funcionarios. **Es precisamente este reglamento, el que aclara cuándo estamos en presencia de una autoridad, dependiendo de las funciones que se le asignan, se le deleguen o desconcentren.**

---

<sup>83</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. Tercera edición, Porrúa. México, 2000. págs. 52 a 53.

Con lo sustentado en este capítulo creemos que es necesario y oportuno precisar los conceptos y significados de los términos facultad y competencia según dispone la siguiente tesis de jurisprudencia.<sup>84</sup>

"Entendiéndose por facultad el cúmulo de atribuciones otorgadas a un órgano de autoridad para actuar, y competencia el ámbito territorial donde puede ejercer y aplicar esas atribuciones"...

Referente ahora a las definiciones de facultad y competencia conforme a lo que explica el Diccionario Jurídico Mexicano tenemos:<sup>85</sup>

**"Facultad.** (Del latín *facultas -atis*, capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*, fácilmente; de *facilitas -atis*, habilidad; de *faciles -e*, factible; de *facere*, hacer. Significa el poder o la habilidad para realizar una cosa). Normalmente el término "facultad" se asocia a aquello que es optativo, potestativo; de ahí facultativo. El concepto jurídico de potestad significa la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros.

...El concepto facultad jurídica presupone la investidura o el facultamiento. Cuando alguien no está facultado para celebrar un determinado acto jurídico, el acto es nulo. Cuando no se está investido de la facultad correspondiente, el acto realizado no produce los efectos jurídicos deseados (esta última circunstancia distingue radicalmente la facultad del derecho subjetivo: cuando no tengo derecho a entrar en determinado lugar y entro, mi acto no es nulo, es ilícito).

---

<sup>84</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tomo. XV-II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito. Octava Época. 1995. pág. 264.

<sup>85</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I y II. Cuarta edición, Porrúa. México. 2004. págs. 639 y 1650-1651.

Facultad se opone, así a incapacidad (ausencia de potestad) y es correlativa de la responsabilidad. Estas relaciones pueden observarse claramente en el mandato. Por virtud de un mandato, *Inter alia*, se confiere al mandatario ciertas facultades, poderes, para que éste se encuentre en posibilidad de celebrar ciertos actos jurídicos válidos, que tengan los efectos jurídicos previstos, actos de los que el mandante será responsable.

**Competencia.** Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia, ae (competens, entis)*, relación, proporción, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el artículo 16 de la Constitución Política Mexicana dispone que nadie ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

La competencia, como concepto específico (frente a la idea global de jurisdicción), obedece a razones prácticas de distribución de esa tarea de juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales".

El reglamento en mención <sup>86</sup> es de reciente creación, de enero de 2005, por abrogación de sus predecesores de 1982 y 2002, para ser más precisos consta de once capítulos, 55 artículos y 8 transitorios. **Destacando para nuestra materia de estudio el capítulo VII, De las atribuciones genéricas de las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas**, que en su artículo 11, fracción XIII asigna la facultad

---

<sup>86</sup> REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCXVI. No. 15. Viernes 21 de enero de 2005. págs. 23 a 64.

sancionadora a los titulares de las Direcciones Generales y de las Unidades Administrativas de la dependencia.

A continuación se citan los dispositivos que revisten relevancia para nuestro trabajo de investigación:

“Artículo 11. **Corresponde a los directores generales o titulares de las unidades administrativas**, el ejercicio de las siguientes atribuciones genéricas:

...

**XIII. Imponer, previa la dictaminación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de conformidad con las Condiciones Generales de Trabajo y las políticas que dicte el Secretario, las sanciones laborales a que se haga acreedor el personal adscrito a la dirección general o unidad administrativa a su cargo”.**

“Artículo 13. **Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:**

...

**IX. Dictaminar la aplicación de las sanciones de carácter laboral a que se hagan acreedores los trabajadores de la Secretaría por violación a las disposiciones laborales aplicables, así como reconsiderar, en su caso, los dictámenes que hubiese emitido”.**

Bajo este contexto, se le asigna la facultad dictaminadora al titular de la **Dirección General de Asuntos Jurídicos** para elaborar dichos informes. **Por lo que consideramos que dicho titular es autoridad también.**

Debe entenderse que esta facultad sancionadora corresponde estrictamente al Secretario del Despacho en cuestión en lo que atañe a la

aplicación del cese de los efectos del nombramiento; sin embargo, es posible la delegación de facultades en los titulares de las Direcciones Generales y de las Unidades Administrativas mediante el acuerdo delegatorio de facultades correspondiente para la aplicación de sanciones de menor trascendencia jurídica para el trabajador, tales como el extrañamiento y la amonestación. Así se infiere conforme al artículo 4º, fracciones I y II del reglamento interior en estudio.<sup>87</sup>

En la práctica, los titulares de las Unidades Administrativas delegan de hecho fuera del marco normativo sus atribuciones a su vez en los llamados departamentos jurídicos internos y en los cuerpos de supervisión y vigilancia de los centros de trabajo conocidos en la estructura interna como supervisores y directores de escuela, lo anterior para imponer sanciones de carácter laboral o administrativa, con el desconocimiento pleno de la normatividad, utilizando indistintamente ambas instituciones normativas a su albedrío, entre otros muchos errores y omisiones, lo anterior se podrá constatar desde que surge el emplazamiento y hasta la imposición de la sanción de que se trate para el trabajador instrumentado, aspecto que ampliaremos y demostraremos en el IV capítulo.

Consideramos que el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública es acorde con lo que prescribe la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y con el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, lo anterior en cuanto identifica a las autoridades educativas con facultades para imponer o dictaminar sanciones de carácter laboral.

Así tenemos dos tipos de autoridades, de acuerdo con dicho reglamento.

---

<sup>87</sup> Infra capítulo 1 págs. 24 a 28.



- a) Autoridad que impone sanciones de carácter laboral. Primordialmente es el Superior Jerárquico o Secretario del Ramo o del Despacho y por delegación los titulares de las direcciones generales y unidades administrativas conocidos también en la terminología normativa y estatutaria como jefe superior de la oficina o jefe de la dependencia.
  
- b) Autoridad que dictamina. Nos referimos aquí a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

### **3.3.1 Secretario del Despacho de la Secretaría de Educación Pública. Atribuciones conforme al Reglamento Interior.**

Tocante a ello transcribiremos los artículos y las fracciones de más relevancia a nuestra materia de estudio contenidos en el reglamento aludido. Iniciando por el Capítulo II que trata de las facultades del Secretario del Despacho.

“ARTICULO 4.- Corresponde originalmente al Secretario la representación de la Secretaría, así como el trámite y resolución de todos los asuntos que son competencia de ésta. Para tales efectos, contará con todas las facultades que resulten necesarias.

El Secretario, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá:

- I. Conferir aquellas facultades que sean delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y**
- II. Autorizar por escrito a servidores públicos subalternos para que realicen actos y suscriban documentos que formen parte del ejercicio de sus facultades delegables. Dichas autorizaciones deberán registrarse en la Dirección General de Asuntos Jurídicos”.**

“ARTICULO 5.- Son facultades indelegables del Secretario:

- I. Determinar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y la del sector paraestatal coordinado por ella, de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Educación y los lineamientos que el Presidente de la República expresamente señale;

...

- III. Proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativa de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector respectivo;**

...

- VIII. Proponer al titular del Ejecutivo Federal la creación, supresión o modificación de las unidades administrativas de la Secretaría;
- IX. Establecer las comisiones internas que se estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de la Secretaría y resolver sobre las propuestas de creación de plazas;

...

- XI. **Expedir el manual de organización general de la Secretaría que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como aquellos manuales de organización, de procedimientos y de los servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Dependencia;**
- XII. Expedir, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la materia y su Reglamento, los nombramientos de directores generales y titulares de las unidades administrativas de la Secretaría y emitir los lineamientos conforme a los cuales deberán expedirse los nombramientos relativos a los demás rangos del Sistema de Servicio Profesional de Carrera;
- XIII. Acordar con los Subsecretarios, Oficial Mayor, titulares de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y de la Coordinación

Ejecutiva, los asuntos de sus respectivas competencias, así como **supervisar el ejercicio de las atribuciones de los titulares de las unidades administrativas bajo su dependencia directa;**

...

- XVII.** Establecer planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- XXIV. Resolver las dudas que se susciten sobre la interpretación o aplicación del presente Reglamento o, sobre los casos no previstos en el mismo”.**

Continuando con el presente análisis de la Secretaría de Educación Pública, tenemos la competencia y organización de la misma, comprendidas en el capítulo I del reglamento interior, aspectos que están en estrecha relación con las facultades del Secretario del Despacho.

#### DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA.

“ARTICULO 1.- La Secretaría de Educación Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Educación y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República”.

“ARTICULO 2.- Al frente de la Secretaría de Educación Pública estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

A.- Unidades administrativas:

- I. Subsecretaría de Educación Superior;
  - II. Subsecretaría de Educación Media Superior;
  - III. Subsecretaría de Educación Básica;
- Así, hasta la enumeración XXXIX.

Por lo tanto, el Secretario del Despacho de Educación Pública tiene la atribución de: Conferir, autorizar, determinar, someter, proponer, refrendar, dar cuenta, representar, aprobar, establecer, expedir, acordar, fijar, coordinar, designar, resolver, los asuntos de su competencia”.

### CAPITULO III. DE LAS FACULTADES DE LOS SUBSECRETARIOS.

...

- II. Desempeñar los encargos que el Secretario le encomiende y, por acuerdo expreso, representar a la Secretaría en los actos que su titular determine;

...

- V. Proponer al Secretario los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones en asuntos de su competencia;

...

- X. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de las unidades administrativas a su cargo, previo pago de los derechos correspondientes, excepto cuando deban ser exhibidas en procedimientos judiciales o contencioso-administrativos y, en general, para cualquier proceso o averiguación;
- XI. Establecer la coordinación necesaria con los demás Subsecretarios, Oficial Mayor, titulares de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y de la Coordinación Ejecutiva, así como de las demás unidades administrativas para el mejor despacho de los asuntos competencia de la Secretaría;

- XII. Adscribir al personal de las unidades administrativas de su responsabilidad y decidir sobre sus movimientos dentro de tales unidades;
- XIII. Proponer al Secretario la delegación o las autorizaciones para ejercer facultades a favor de servidores subalternos, en asuntos competencia de la Subsecretaría;
- XIV. Acordar con los titulares de las unidades administrativas adscritos a la Subsecretaría;
- ...
- XVIII. Proponer, en el ámbito de su competencia, lineamientos y normas para el mejor funcionamiento de los órganos desconcentrados de la Secretaría.

Por lo tanto, los Subsecretarios de esta Dependencia tienen las siguientes atribuciones: auxilian, desempeñan, acuerdan, planean, proponen, proporcionan, representan, suscriben, expiden, establecen, adscriben, coordinan, formulan, vigilan, los aspectos de su competencia.

### **3.3.2 Oficial Mayor. Atribuciones principales.**

La Oficialía Mayor es otra de las unidades administrativas de la Dependencia señalada en el IV sitio del orden asignado en el artículo 2 del reglamento interior y tiene asignado:

- I. Acordar con el Secretario del despacho de los asuntos de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad;
- II. **Proponer al Secretario la delegación de facultades en funcionarios subalternos y las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para el mejor funcionamiento** y organización de la Secretaría;

- ...
- VII. Proponer los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones en asuntos de su competencia;
- ...
- X. Dirigir y resolver, con base en las instrucciones del Secretario, los asuntos del personal al servicio de la Secretaría y autorizar los movimientos del mismo;**
- ...
- XII. Vigilar el cumplimiento de las leyes y disposiciones laborales, mantener actualizado el escalafón de los trabajadores y promover su difusión;**
- XIII.** Aplicar los sistemas de estímulos y recompensas previstos por la Ley de la materia y las Condiciones Generales de Trabajo;
- ...
- XV.** Participar en la elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo y difundirlas entre el personal de la Secretaría;
- ...
- XVIII.** Llevar el control y registro de la estructura orgánica de la Secretaría y de sus unidades administrativas que haya aprobado el Secretario y sus modificaciones, así como de los manuales de organización y de procedimientos autorizados;
- ...
- XXI.** Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de las unidades administrativas que tenga adscritas, previo pago de los derechos correspondientes, **excepto cuando deban ser exhibidas en procedimientos judiciales o contencioso-administrativo y, en general, para cualquier proceso o averiguación;**

Consideramos que la fracción X del artículo 7º del reglamento en

estudio que trata de las facultades del Oficial Mayor, se refiere a una de las facultades delegables del Secretario del Despacho, consistente en la imposición del cese de los términos del nombramiento que se le aplica al trabajador infractor por una o de varias de las causales contenidas en la fracción V del artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La anterior apreciación es con base en la fracción XIV del artículo 7º. del abrogado Reglamento Interior de 1994<sup>88</sup> que reconocía:

XIV. **Imponer, reducir y revocar, de conformidad con** las condiciones generales de trabajo y **las políticas que señale el secretario, las sanciones administrativas y laborales** a que se haga acreedor el personal de la Secretaría con apego a las disposiciones legales aplicables.

Se puede concluir entonces y con base en el reglamento interior vigente que en términos generales el Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública tiene las atribuciones siguientes: Acuerda, propone, establece, autoriza, atiende, suscribe, desempeña, dirige, promueve, vigila, aplica, participa, analiza, somete, lleva, provee, expide, coordina, observa, diseña, integra, conduce, y las demás que las disposiciones aplicables que le encomiende el Secretario.

### **3.3.3 Unidades Administrativas.**

De las 39 Unidades Administrativas y de los 9 órganos desconcentrados auxiliares del Secretario del Despacho contempladas en el Reglamento Interior vigente destacan para el objeto de nuestro estudio la Subsecretaría de Educación, la **Oficialía Mayor** –ya mencionadas-. Por su parte, también la **Dirección General de Asuntos Jurídicos** y la

---

<sup>88</sup> SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. *Derecho y Educación*. Primera edición, Porrúa. México, 1998. págs. 579 a 580.

**Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal** como órgano desconcentrado esta última.

Continuando con el análisis de las facultades de las dependencias administrativas de la Secretaría de Educación Pública, tenemos el Capítulo VII. De las Atribuciones Genéricas de las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas.

**“ARTICULO 10.- Al frente de cada Dirección General y demás unidades administrativas de la Secretaría, habrá un director general o titular que se auxiliará por los directores y subdirectores de área, jefes de departamento y por los demás servidores públicos que se señalen en los manuales de organización respectivos y en las disposiciones jurídicas aplicables, así como por los que se requieran, en función de las necesidades del servicio, siempre y cuando se incluyan en el presupuesto autorizado”.**

**“ARTICULO 11.- Corresponde a los directores generales o titulares de las unidades administrativas, el ejercicio de las siguientes atribuciones genéricas:**

...

- III. Acordar con su superior jerárquico la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentre dentro de la competencia de la dirección general unidad administrativa a su cargo;**
- IV. Emitir los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por su superior jerárquico;**
- V. Proponer a su superior jerárquico el ingreso, las promociones, las licencias y las remociones del personal de la dirección o unidad administrativa a su cargo;**

...

- X. Autorizar por escrito, conforme a las necesidades del servicio y de acuerdo con su superior jerárquico, a los servidores públicos**



**subalternos para que, previo registro de dicha autorización en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, firmen documentación relacionada con los asuntos que competan a la dirección general o unidad administrativa a su cargo;**

...

**XIII. Imponer, previa la dictaminación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de conformidad con las Condiciones Generales de Trabajo y las políticas que dicte el Secretario, las sanciones laborales a que se haga acreedor el personal adscrito a la dirección general o unidad administrativa a su cargo;**

**XIV.** Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de la unidad administrativa a su cargo, previo pago de los derechos correspondientes, excepto cuando deban ser exhibidas en procedimientos judiciales o contencioso- administrativos y, en general, para cualquier proceso o averiguación”.

En términos generales, podemos decir que las atribuciones de las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas son las de:

Auxiliar, planear, acordar, emitir, proponer, elaborar, formular, coordinar, firmar, autorizar, proporcionar, incorporar, imponer, expedir, y las demás que las disposiciones legales les confieran.

### **3.3.4 Dirección General de Asuntos Jurídicos.**

La Dirección General de Asuntos Jurídicos es la encargada de dictaminar por medio de su titular todos y cada uno de los proyectos de sanción que le envían las Direcciones Generales Unidades Administrativas y Órganos desconcentrados para su análisis y autorización. EL artículo 13 establece las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a saber:

“ARTICULO 13.- Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Proponer, aplicar y evaluar las políticas de la Secretaría en materia jurídica;
- II. Representar legalmente al Secretario, a la Secretaría, a sus servidores públicos y a sus unidades administrativas en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos o procedimientos de toda índole, cuando se requiera su intervención y para absolver posiciones, así como atender los asuntos de orden jurídico que le correspondan a la Secretaría. El Director General de Asuntos Jurídicos mediante oficio podrá conferir dicha representación en servidores públicos subalternos y sustituir o revocar dichas facultades;
- III. **Formular los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones jurídicas relativas a los asuntos competencia de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría** y de las entidades paraestatales coordinadas por ella, así como revisar todos los que se relacionen con la esfera de competencia de la propia Dependencia, conforme a las políticas que establezca el Secretario;
- IV. Desahogar las consultas de carácter jurídico que formulen los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, así como promover la coordinación con las entidades paraestatales agrupadas en el sector de la Secretaría a efecto de apoyar la prestación permanente de los servicios jurídicos de las mismas;
- V. Compilar y divulgar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que se relacionen con la esfera de competencia de la Secretaría, así como las circulares y órdenes que, en razón de sus atribuciones, expidan los titulares de las unidades administrativas de la Dependencia;

- VI. **Elaborar y proponer los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendir el Secretario en representación del Presidente de la República o como Titular de la Secretaría, así como los relativos a los demás servidores públicos que sean señalados como autoridades responsables;** asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionales; promover y desistirse, en su caso, de los juicios de amparo cuando la Secretaría tenga el carácter de quejosa, intervenir como tercero perjudicado en los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran;
- VII. **Presentar denuncias de hechos, querellas, desistimientos y otorgar perdones ante el Ministerio Público u otras autoridades competentes;** coadyuvar en la integración de las averiguaciones previas y en el trámite de los procesos que afecten a la Secretaría o en los que ésta tenga interés jurídico, así como solicitar la intervención del Procurador General de la República en todos aquellos asuntos contenciosos que le competan en los términos del artículo 102 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VIII. **Representar al Secretario en los juicios laborales, contestar demandas laborales, formular y absolver posiciones, desistimientos o allanamientos, acordar conciliaciones y, en general, todas aquellas promociones que a dichos juicios se refieran;**
- IX. **Dictaminar la aplicación de las sanciones de carácter laboral a que se hagan acreedores los trabajadores de la Secretaría por violación a las disposiciones laborales aplicables, así como reconsiderar, en su caso, los dictámenes que hubiese emitido;**
- X. Representa al Secretario en los procedimientos de aplicación de sanciones laborales a que se haga acreedor el personal adscrito al Órgano Interno de Control;

- XI. Atender las resoluciones que pronuncien las autoridades jurisdiccionales, exigiendo su cumplimiento a las unidades administrativas de la Secretaría y prestando a éstas la asesoría necesaria; rendir los informes que requiera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; coadyuvar en la defensa de los juicios promovidos en el extranjero en que sean parte las entidades de la administración pública paraestatal coordinadas por la Secretaría;**
- ...
- XV. Substanciar y resolver los procedimientos administrativos de nulidad, revocación, cancelación, reconsideración, revisión y, en general, todos aquellos que tiendan a modificar o extinguir derechos u obligaciones generados por resoluciones que dicte la Secretaría, con excepción de aquellos que hubiesen sido encomendados a otras unidades administrativas de la misma;**
- XVI. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de la Secretaría cuando deban ser exhibidas en procedimientos judiciales o contencioso-administrativos y, en general, para cualquier proceso, procedimiento o averiguación;**
- ...
- XVIII. Proponer al Secretario la normatividad general en materia de delegación y autorización para ejercer atribuciones;**
- ...
- XX. Registrar los instrumentos normativos que emitan el Secretario y las unidades administrativas de la Secretaría, los nombramientos que expida el Titular de la misma, así como las autorizaciones que, para firmar documentación relacionada con asuntos que les competan, expidan los titulares de las unidades administrativas conforme a este Reglamento y las disposiciones aplicables”.**

Lo anterior permite comprender que para efectos del reglamento

interior de la Secretaría de Educación Pública, así como para otras disposiciones aplicables de carácter local y federal, el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos es autoridad porque tiene las facultades siguientes:

Propone, representa, formula, desahoga, compila, elabora, presenta, dictamina, atiende, autentica, firma, sustancia, expide, registra, remite, otorga, auxilia y las demás que las disposiciones legales que le confiera la ley.

### **3.4 Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.**

En el reciente Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública se advierte en el considerando único del decreto que crea a dicha Administración. “Que para promover mayor calidad en los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena- especial y normal en la Ciudad de México, resulta oportuno desconcentrar las funciones que actualmente desarrolla en forma centralizada la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, mediante la creación de un órgano desconcentrado que cuente con facultades específicas y competencias decisorias que le permitan generar mayor eficiencia, eficacia y economía en la atención de los múltiples asuntos que de ello se desprenden”.

Así tenemos en el capítulo IX del reglamento interior aludido que trata de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública.

“ARTÍCULO 45.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, ésta podrá contar con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se

determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación”.

“ARTÍCULO 46.- Son órganos desconcentrados de la Secretaría:

- I. **Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal;**
- II. Comisión de Apelación y Arbitraje Deportivo;
- III. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
- IV. Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- V. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
- VI. Instituto Nacional del Derecho de Autor;
- VII. Instituto Politécnico Nacional;
- VIII. Radio Educación, y
- IX. Universidad Pedagógica Nacional”.

“Los órganos desconcentrados se regirán por sus instrumentos jurídicos de creación, así como por las disposiciones aplicables de este reglamento y las que, en su caso, determine el Presidente de la República o el Secretario, en ejercicio de sus respectivas atribuciones”.<sup>89</sup>

Referente a este término (Órganos Desconcentrados), sabemos que es de uso frecuente en Derecho Administrativo, sin embargo, consideramos pertinente dar una definición de ello para saber en que consiste la misma, concretamente la que aporta el Diccionario Jurídico Mexicano.

“Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la

---

<sup>89</sup> REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Op. cit. pág. 60.

prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Desconcentración y Descentralización. Ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración, y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. **Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico**, y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; **los órganos desconcentrados carecen de los dos**. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado, a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.)”.<sup>90</sup>

Por su parte, el administrativista Juan Francisco Arroyo Herrera<sup>91</sup> dice: la diferencia entre lo que es la delegación de facultades y la desconcentración. La primera no trasmite la titularidad de las funciones delegadas. El que delega facultades conserva siempre la titularidad de aquello que delega, siendo la delegación eminentemente transitoria. En cambio la desconcentración transfiere la titularidad y el ejercicio de funciones de manera permanente. El delegante puede revocar en cualquier momento aquella facultad que delegó, siendo además responsable por los actos del delegado. **En la desconcentración existe subordinación, pero la responsabilidad no recae en quien desconcentra sino en el órgano desconcentrado.**

---

<sup>90</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. p. 1297.

<sup>91</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. Op. cit. pág. 52.

Así las cosas, el titular de este órgano desconcentrado adquiere la responsabilidad directa de los actos de su administración y rinde cuentas al poder central de la Dependencia.

El Decreto que crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de enero de 2005.<sup>92</sup> menciona lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º.- Se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un **órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública**, con autonomía técnica y de gestión.

ARTÍCULO 2º.- La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal tendrá por objeto prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros de educación básica en el ámbito del Distrito Federal.

...

ARTÍCULO 4º.- La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal estará a cargo de un Administrador Federal que **será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Educación Pública**”.

“ARTÍCULO 5º. – El Administrador Federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Planear, programar, coordinar, **dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano desconcentrado;**

...

---

<sup>92</sup> REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Op. cit. págs. 62 a 64.



- III. **Elaborar y proponer a las instancias competentes los proyectos de manuales de organización** y de procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus facultades;
- IV. Proponer al Secretario de Educación Pública los proyectos de **iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes** y demás disposiciones en asuntos de su competencia;
- ...
- XII. Coadyuvar, dentro de su ámbito de competencia, **con la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública para rendir los informes que requiera la Comisión Nacional de Derechos Humanos**".

Ahora bien, en los transitorios del presente Decreto incluido en el Reglamento Interior en estudio, en su artículo cuarto.- manifiesta:

**"ARTÍCULO CUARTO.- El Manual de Organización** de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal **deberá estar expedido dentro de los 180 días siguientes a la publicación del presente Decreto**".<sup>93</sup>

#### **3.4.1 Manual General de Operación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.**

Es así que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el esperado Manual de organización (22 de agosto de 2005).

A continuación veremos el cauce administrativo que se sigue para que un manual o reglamento sea publicado.

---

<sup>93</sup> Idem.

El jurista Miguel Acosta Romero <sup>94</sup> afirma: el procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: **se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución** o el cumplimiento de la ley que se va reglamentar, de acuerdo con el artículo 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, **los proyectos deberán ser sometidos a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y posteriormente deberán ser refrendados por el secretario del ramo** de que se trata, y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación transcribimos dicho artículo.

“ARTÍCULO 43 bis.- Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones”.

Retomando ahora la justificación del manual en comentario precisa:

“Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5º. Fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, he tenido a bien expedir el Manual de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Lo anterior para los efectos de registro, control y difusión correspondiente.

---

<sup>94</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Op. cit. págs. 520 a 521.

México, D.F., a 22 de agosto de 2005.- El Secretario, Reyes S. Tamez Guerra.- Rúbrica”.<sup>95</sup>

El presente Manual en donde se precisa el funcionamiento del órgano desconcentrado, dispone en sus numerales IV, VII y VIII los aspectos más destacados para la materia de nuestro estudio, mismos que transcribimos a continuación:

...

#### IV. Atribuciones.

- I. Ejercer las atribuciones que, conforme a la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables, corresponden a la Secretaría de Educación Pública en materia de prestación de los servicios de educación inicial, preescolar, básica –incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, en el ámbito del Distrito Federal, **salvo aquellas que las disposiciones legales o reglamentarias atribuyan expresamente al Titular de la Dependencia;**

...

- V. Administrar el personal, así como los recursos materiales y presupuestarios que se le asignen, y
- VI. Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario de Educación Pública.

#### VII. Funciones.

Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

...

11. Organizar y dirigir a las áreas responsables de su administración.

---

<sup>95</sup> MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCXXIII No. 17. Martes 23 de agosto de 2005. págs. 48 a 64.

- ...
20. **Proporcionar la información definida como pública**, así como aquella que sea requerida en el marco de la transparencia y acceso a la información, de conformidad con las disposiciones aplicables.
  21. **Vigilar la aplicación y evaluación de las acciones en materia jurídica** que correspondan a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
- ...
24. Imponer las sanciones administrativas a los trabajadores adscritos a la Oficina del Titular de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en los términos previstos en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, **previo dictamen de la Coordinación de Asuntos Jurídicos**.

Resumiendo las funciones generales de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal tenemos que:

Dirige, formula, vigila, establece, propone, organiza, proporciona, difunde, promueve, fomenta, celebra, administra, impone, realiza.

### **3.4.2 Coordinación de Asuntos Jurídicos.**

Dentro de la estructura orgánica de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, se encuentra su área jurídica que se encarga principalmente de dictaminar a nivel local sobre las sanciones laborales que deban aplicar los titulares de las Direcciones Generales y Áreas del Órgano desconcentrado. Consideramos que esta Unidad Administrativa denominada Coordinación de Asuntos Jurídicos, no se le debe confundir con la Dirección General de Asuntos Jurídicos que es la Unidad Administrativa que

depende directamente de la administración centralizada en este caso de la Secretaría de Educación Pública. Llegado determinado momento del procedimiento sancionador la Coordinación de Asuntos Jurídicos por estar subordinada se supedita a la Dirección de Asuntos Jurídicos turnando el expediente con sus observaciones ante el supuesto de que el Secretario del Despacho demande el término de los efectos del nombramiento. Aspecto que ampliaremos y desarrollaremos más adelante.

A continuación se mencionan las funciones más relevantes de dicha Coordinación de Asuntos Jurídicos.

1. Instruir y coordinar la integración de las normas jurídicas relacionadas con el funcionamiento de los servicios educativos en el Distrito Federal.
2. **Coordina la asesoría, el apoyo y orientación jurídica proporcionada a las áreas administrativas y planteles** de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal que así lo soliciten.
3. Coordinar la **difusión de los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan el funcionamiento de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.**
4. Formular los proyectos de convenios, contratos y demás actos jurídicos en los que intervenga la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal y sus áreas administrativas, así como **determinar los estudios especiales y las investigaciones jurídicas** que coadyuven al adecuado ejercicio de las funciones, e integrar el registro de los actos aludidos, una vez formalizados.
5. Instruir, conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos administrativos que le corresponda conocer a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

6. **Coadyuvar** en el ámbito de su competencia **con la Dirección General de Asuntos Jurídicos** del sector, **en la formulación** y **rendición de informes que requiera la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
7. **Sustanciar los procedimientos derivados de las quejas por maltrato y abuso sexual infantil.**
8. Expedir copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano desconcentrado y formular las denuncias o querellas que deban hacerse al Ministerio Público o dependencias respectivas de la Administración Pública Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

...

11. **Asesorar a las Direcciones Generales y Áreas de la Administración de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en los asuntos laborales, levantamiento de constancias y actas administrativas, así como dictaminar sobre las bajas y demás sanciones que procedan respecto del personal adscrito a cada una de ellas, por las causas establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, y en las demás disposiciones aplicables en materia laboral.**
12. Imponer las sanciones administrativas a los trabajadores adscritos a la Coordinación a su cargo, en los términos previstos en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría.

Consideramos que el titular de esa Coordinación de Asuntos Jurídicos, por las funciones y atribuciones que lleva a cabo se le debe ubicar como autoridad administrativa dentro de su ámbito y para los efectos que sea menester, ya que instruye, coordina, formula, coadyuva, sustancia, expide,

asesora, impone y realiza las demás funciones que le encomienda el titular del órgano desconcentrado.

### **3.4.3 Dirección General de Operación de Servicios Educativos.**

Continuando con la descripción de atribuciones en materia jurídica de las Unidades Administrativas del órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que son relevantes para el objeto de nuestro estudio por ser identificados o ubicados los titulares por las disposiciones internas de la Dependencia del Ejecutivo Federal, como las autoridades responsables de aplicar las diferentes disposiciones legales existentes, desde la instancia jerárquica superior, pasando y analizando las facultades de las intermedias, hasta las de la etapa inferior con atribuciones de autoridad administrativa de una Dependencia, para los efectos de amparo laboral por ejemplo, entre otras razones o puntos de vista de carácter laboral burocrático, tenemos a la aludida cuyas funciones más sobresalientes son:

1. Organizar, operar, desarrollar, supervisar, y evaluar los servicios de educación inicial, básica –en todas sus modalidades, de conformidad con las disposiciones legales, normas pedagógicas, métodos educativos y materiales didácticos, así como en los lineamientos técnicos y administrativos establecidos.
2. Medir los resultados obtenidos en la aplicación de normas, planes y programas de estudio; la evaluación del aprendizaje, así como también, la realización de programas de evaluación de la calidad con que se prestan los servicios educativos.
- ...
4. Aplicar las normas establecidas por las áreas competentes de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, para la organización y control escolar en los planteles de su responsabilidad, donde se imparta educación inicial, básica –

en todas sus modalidades-, así como verificar su cumplimiento en términos de la Ley General de Educación.

...

10. Coordinar con la Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico la aplicación de programas y acciones para el mejoramiento de la calidad de la educación inicial y básica en el ámbito de su competencia.
11. Participar con las áreas competentes de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal en la ejecución de los procesos de planeación, programación y evaluación educativas; de administración y control escolar, así como de administración de recursos humanos, financieros y materiales.

...

15. Dirigir las actividades de actualización magisterial y superación docente, así como la aplicación del programa de carrera magisterial en la Dirección General, de conformidad con las normas establecidas.
16. Expedir copias certificadas de los documentos que obren en su poder, previo pago de los derechos correspondientes.

...

18. Dirigir la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, así como la capacitación del personal y la prestación de servicios generales de la Dirección General, de conformidad con las normas y lineamientos establecidos por la Dirección General de Administración.
19. **Imponer las sanciones administrativas a los trabajadores adscritos a la Dirección General a su cargo, en los términos previstos en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, previo dictamen de la Coordinación de Asuntos Jurídicos.**



20. Realizar las demás funciones que las disposiciones legales y administrativas le confieran, y las que le encomiende el Titular de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

#### **3.4.4 Coordinación Sectorial de Educación Primaria en el Distrito Federal.**

Esta Coordinación agrupa administrativamente y coordina a las cinco Coordinaciones Regionales de Educación Primaria existentes, tienen las mismas funciones y facultades que se determinan para la Dirección General de Operación de Servicios Educativos, que es su instancia jerárquica superior, salvo que únicamente, como su nombre lo indica, opera en el sector de primarias del Distrito Federal, destacando para el objeto de nuestro estudio el numeral 19, que trata de la imposición de sanciones por parte de su titular a los trabajadores infractores adscritos a su Unidad Administrativa.

#### **3.4.5 Coordinaciones Regionales de Educación Primaria en el Distrito Federal o Áreas de la Administración de Servicios Educativos.**

Una Coordinación Regional se encarga, como su nombre lo indica, de organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación primaria en este caso, en una región geográfica del Distrito Federal, específicamente las comprendidas en tres de las dieciséis Delegaciones Políticas, y tiene las mismas facultades y atribuciones que se señalan para la Coordinación Sectorial de Educación Primaria y para la Dirección General de Operación de Servicios Educativos, instancias superiores de ésta, también tiene la función cada una de estas Coordinaciones Regionales por medio de su titular, de imponer sanciones a los trabajadores infractores que laboran en la propia oficina de esta Unidad Administrativa y en los planteles escolares de su

adscripción; por lo tanto, también se aplica lo establecido en el numeral 19 en comento en el inciso capitular anterior.

### **3.5 Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.**

Este reglamento<sup>96</sup> data de hace 61 años, fue publicado el 29 de enero de 1946. Consta de XV Capítulos, 92 artículos y VII Transitorios la relevancia jurídica de este ordenamiento de trabajo radica en que es aplicable para todos los trabajadores de esa Dependencia. En su artículo 1º. se aprecia lo siguiente: El presente Reglamento es de observancia obligatoria para Funcionarios, Jefes y Empleados de la Secretaría de Educación Pública, y tiene por objeto fijar las condiciones generales de trabajo del personal de base de la misma dependencia, en los términos de lo dispuesto por los artículos 63 y 64 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Por lo tanto, están considerados los órganos desconcentrados de la misma Dependencia del Ejecutivo Federal como lo son: el Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Pedagógica Nacional, entre otros. Por lo que el presente trabajo de tesis es aplicable a esas instituciones en particular para su cuerpo docente que es para donde se enfoca el presente estudio y análisis.

El maestro Mario de la Cueva<sup>97</sup> expone entorno al tema del reglamento de condiciones de trabajo. Según su definición, aseguran de manera inmediata y directa la salud y la vida del trabajador y le proporcionan un ingreso decoroso. Se dirigen a la preservación de la salud y la vida como las reglas de la jornada máxima. La idea de condiciones mínimas de trabajo. Como

---

<sup>96</sup> REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Vademécum. Compilada por José de Jesús Velásquez. Décimosexta edición, Porrúa. México, 1985. págs. 364 a 391.

<sup>97</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit. págs. 266 a 270.

los derechos mínimos de la clase trabajadora y de sus miembros. Las condiciones de trabajo, catálogo siempre inconcluso. Las condiciones de trabajo deben satisfacer determinados requisitos mínimos, por lo que es sobre ellos que entra en juego la libertad. Las condiciones de trabajo deben ser proporcionadas a la importancia de los servicios.

“CAPÍTULO I. Se denomina: Disposiciones preliminares. Y comprende los artículos 1º. al 3º.

CAPÍTULO II. Se denomina: Trabajadores de base y trabajadores de confianza, de los artículos 4º. al 9º.

CAPÍTULO III. Se denomina: De los nombramientos y promociones, de los artículos 10 al 23.

CAPÍTULO IV. Se denomina: De los derechos y obligaciones de los trabajadores, de los artículos 24 al 26.

CAPÍTULO V. Se denomina: De las jornadas de trabajo, de los artículos 27 al 34.

CAPÍTULO VI. Se denomina: Asistencia al trabajo, de los artículos 35 al 37.

CAPÍTULO VII. Se denomina: Intensidad y calidad del trabajo, de los artículos 38 al 40.

CAPÍTULO VIII. Se denomina: De los salarios, de los artículos 41 al 44.

CAPÍTULO IX. Se denomina: De las vacaciones, de los artículos 45 al 49.

CAPÍTULO X. Se denomina: De las licencias, de los artículos 50 al 54.

CAPÍTULO XI. Se denomina: De los cambios, de los artículos 55 al 57.

CAPÍTULO XII. Se denomina: De las suspensiones y destituciones, de los artículos 58 al 60.

CAPÍTULO XIII. Se denomina: De los riesgos profesionales, de los artículos 61 al 69.

CAPÍTULO XIV. Se denomina: De las infracciones y recompensas, de los artículos 70 al 85.

CAPÍTULO XV. Se denomina: Disposiciones generales, de los artículos 86 al 92.

TRANSITORIOS: Del I al VII”.

## CAPÍTULO IV

### INFRACCIONES Y RECOMPENSAS APLICABLES AL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Consideramos que el capítulo a desarrollar es de vital importancia para la presentación de nuestra propuesta de solución al problema que se plantea consistente en que el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública omitió la especificación en detalle sobre quiénes deben intervenir y cómo se debe de llevar a efecto la instrumentación de sanciones, ya que resulta ilegal la delegación de facultades por medio de circulares y órdenes no escritas de parte de la autoridad educativa intermedia a directivos escolares para instrumentar todo tipo de sanciones laborales, tales como actas administrativas, sabedores de que estos últimos resultan ser incompetentes.

#### **4.1 Infracciones y recompensas, según el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.**

Como ha quedado asentado en el capítulo anterior, el reglamento de las condiciones generales de trabajo tiene una antigüedad de 61 años y consideramos que ha sido rebasado y resulta obsoleto para las condiciones laborales actuales, tan es así que dicho reglamento hace referencia al Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938, que estuvo vigente hasta 1963.

Con respecto al Capítulo XIV del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública <sup>98</sup> menciona : "ARTÍCULO 70. En todos los casos de infracciones y recompensas

---

<sup>98</sup> REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Vademécum. Compilada por José de Jesús Velásquez. Op. cit. pág. 385.

no previstas por el Estatuto se aplicarán las prevenciones del presente capítulo".

Consideramos que los términos en que está redactado este artículo y otros más de dicho reglamento ocasionan confusiones, cuando menciona por ejemplo –no previstas por el Estatuto- ¿se refiere a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado? Desde luego que hace referencia como ya se dijo antes al Estatuto de Lázaro Cárdenas de 1938 como se le conoce también, abrogado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado promulgada el 28 de diciembre de 1963. Motivo suficiente para que sean modificados estos términos.

“ARTÍCULO 71. Las infracciones de los trabajadores a los preceptos de este Reglamento, darán lugar a:

- I. Extrañamientos y amonestaciones verbales y escritas;
- II. Notas Malas en la hoja de servicio;
- III. Pérdida de derecho para percibir sueldos;
- IV. Suspensión de empleo, cargo o comisión; y
- V. Cese de los efectos del nombramiento".

Notamos en la fracción I del Artículo 71 que no precisa la diferencia entre extrañamiento y amonestación, se deduce de su lectura que el extrañamiento como la amonestación pueden ser tanto verbales como escritas, sin embargo, no corresponden a un orden lógico, porque consideramos que primero debió inscribirse la amonestación por ser de menor consecuencia jurídica toda vez que la figura del extrañamiento como sanción en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo vigente resulta ser de mayor trascendencia correctiva ya que es acumulativo para la imposición de Notas Malas como lo veremos más adelante.

ARTÍCULO 72. Menciona que “...los extrañamientos por escrito, se harán a los trabajadores directamente por el jefe de la dependencia a que pertenezcan, con copia al Departamento de Personal y a la Comisión Nacional de Escalafón”.

Como puede observarse, en el artículo 71 y el artículo 72 en comentario existen errores respecto a la intención y alcance entre el Extrañamiento y la Amonestación por lo que se desprende de estos artículos que:

- a) El extrañamiento por escrito lo impondrá el jefe de la dependencia, debiendo decir –por el jefe de la Unidad Administrativa- a la que pertenezcan, por la delegación de facultades y porque el presente reglamento de condiciones generales rige para una sola dependencia del Ejecutivo Federal.
- b) La amonestación pareciera que la deja sin definirse en cuanto a su imposición, sin embargo es hasta el artículo 77 del mismo reglamento donde se define que es también el jefe de la dependencia aludido quien aplicará esta infracción.

“ARTÍCULO 77. La falta de cumplimiento a las obligaciones que señalan las fracciones V, VII, VIII, X, XV, y XVI del artículo 25, dará lugar a **la aplicación de las fracciones I y II del artículo 71 en su caso, a juicio del jefe de la dependencia en que preste sus servicios el trabajador**”.

En este marco el Diccionario Jurídico Mexicano explica que “Amonestación. I. (Del latín moneo, admoneo, amonestar, advertir, recordar algo a una persona) El vocablo “amonestación” se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el

debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; **pero también en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación, para que no se repita una conducta delictuosa**".<sup>99</sup>

Por tanto, si la amonestación es una corrección disciplinaria como lo es en materia laboral, habremos de indagar que es una corrección disciplinaria; así tenemos que el autor Jaime Guasp citado en el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>100</sup> indica que.

Corrección Disciplinaria. "I. **Se le define como el castigo o sanción que se impone a un trabajador cuando incurre en una falta en relación con el trabajo contratado, o cuando la conducta que observa en el centro de trabajo donde preste servicios no se ajusta a las reglas que hayan sido impuestas**".

"II. En la corrección disciplinaria es preciso distinguir lo que constituye propiamente una corrección gubernativa, de una corrección judicial o de una corrección laboral. Como lo indica Guasp, el problema estriba en precisar hasta qué punto las correcciones disciplinarias son verdaderas normas procesales o en qué momento entrañan sólo un problema jurídico-administrativo que debe quedar reservado a la legislación orgánica especial; porque **la corrección disciplinaria se liga más a la potestad del órgano de la administración pública** que a la facultad de un juez en su calidad de órgano de la jurisdicción".

"III. **En materia laboral, la función disciplinaria se traduce en la facultad de imponer una sanción y ésta puede derivar bien de la aplicación que haga el empresario o patrón cuando el trabajador incurra en una falta o responsabilidad directa y personal, o bien de la imposición que haga la**

---

<sup>99</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U. N. A. M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. Pág. 178.

<sup>100</sup> GUASP, Jaime. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, Madrid, 1943, t. I. *Diccionario Jurídico Mexicano*. TomoIV. Cuarta edición, Porrúa. México. 2004. págs. 900 a 901.



**autoridad administrativa del trabajo a un patrón cuando éste no cumpla con las disposiciones legales, reglamentarias o meramente administrativas.** En el primer caso las disposiciones correspondientes, por regla general, **quedan comprendidas en los reglamentos interiores de trabajo o en ordenamientos especiales que se formulan en cada empresa o establecimiento** bajo ciertas normas, pero pueden quedar comprendidas en algunos casos **en cláusulas específicas de los contratos colectivos.** Lo más común es que sean los reglamentos interiores los órganos en que se den a conocer a los trabajadores las disposiciones disciplinarias y el procedimiento para su aplicación **variando las medidas adoptadas según la naturaleza de la falta y la extensión de la disciplina que debe ser impuesta.** En el **segundo caso, las autoridades del trabajo dictan resoluciones e imponen una sanción que puede ser simplemente normativa o correctiva,** y en este evento cae dentro de la corrección disciplinaria, o imponen sanciones pecuniarias que ameritan otro tratamiento jurídico. **Se han estimado correcciones disciplinarias: la rescisión de la relación laboral; la suspensión en el trabajo en forma temporal; la aplicación de marcas demeritorias; la inclusión de notas o avisos en los expedientes personales y el extrañamiento".**

Por otro lado el Diccionario de la Lengua Española menciona:  
"Extrañar. **Apartar a uno del trato que se tenía con él.** Ver u oír con extrañeza una cosa. **Sentir la novedad de alguna cosa** que usamos, **echando de menos la que nos es habitual.** Rehusarse a hacer una cosa".<sup>101</sup>

En este sentido, el artículo 73 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública refiere.

---

<sup>101</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Op. cit. p. 319.

“ARTÍCULO 73. La acumulación de tres extrañamientos se computará por una nota mala”.

Como ya se dijo anteriormente y de acuerdo con lo que refiere este artículo es más relevante por su alcance disciplinario el extrañamiento; sin embargo, desde nuestro punto de vista la figura jurídica sancionadora del extrañamiento no tendría razón de existir en el citado reglamento de condiciones generales de trabajo porque para el propósito de corrección disciplinaria que persiguen tanto el extrañamiento como la amonestación consideramos que basta con el término -amonestación- ya que por su significado resulta alusivo al objeto que persigue, (advertencia y exhortación, para que no se repita una conducta delictuosa) como ya se mencionó también, tanto el extrañamiento como la amonestación son voces análogas, a mayor abundamiento, se puede destacar el error a simple vista de los asesores de la autoridad de esa época y redactores del aludido reglamento, por la intención que le quisieron dar en 1946 a cada una de las prevenciones aludidas, concediéndole más importancia al extrañamiento como infracción al asignarle características acumulativas pero invirtieron el orden de prelación al citar en primer plano al extrañamiento, y a la amonestación que no es acumulativa, se le invoca en segundo lugar. Por lo que aquí establecemos y para evitar también reiteraciones de términos semánticos semejantes los artículos 71, 72 y 73 del citado reglamento deben ser congruentes tanto en su terminología como en la intención disciplinaria que persiguen, siendo así la redacción debe quedar de la siguiente forma:

ARTÍCULO 71. Las infracciones de los trabajadores a los preceptos de este Reglamento, darán lugar a:

- 
- I. Extrañamientos y amonestaciones verbales y escritas;
  - I. Amonestaciones escritas;

- II. Notas Malas en la Hoja de Servicio;
- III. Pérdida de derecho para percibir sueldos hasta por 7 días derivado de faltas y retardos;
- IV. Suspensión del empleo, cargo o comisión; y
- V. Cese de los efectos del Nombramiento con base en las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

-----  
 ARTÍCULO 72. Los extrañamientos por escrito, se harán a los trabajadores  
 -----  
 directamente por el jefe de la dependencia a que pertenezcan, con copia al  
 -----  
 Departamento de Personal y a la Comisión Nacional de Escalafón.

ARTÍCULO 72. Las amonestaciones se harán a los trabajadores por el jefe de la Unidad Administrativa a que pertenezcan, con copia a la oficina de personal y a la Comisión Nacional de Escalafón.  
Debiéndose obtener previamente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos o de la Coordinación de Asuntos Jurídicos según corresponda, el dictamen de la sanción que se aplique o imponga.

-----  
 ARTÍCULO 73. La acumulación de tres extrañamientos se computará por una nota mala.

ARTÍCULO 73. La acumulación de tres amonestaciones se computará por una nota mala.

Siguiendo con el estudio y propuesta al capítulo XIV del reglamento en mención del presente trabajo de tesis, tocante a la fracciones III y IV del Artículo 71 dispone acerca de la pérdida de derechos para percibir

sueldos, dichas fracciones tienen relación cercana con lo que prescribe el artículo 80 que trata de la falta de puntualidad por retardos y de las faltas injustificadas que se sancionan con uno a siete días de suspensión del empleo y sueldo, sin derecho a cobrar el salario de los días no laborados.

“ARTÍCULO 80. La falta de puntualidad en la asistencia a las labores a que se refiere la fracción II del artículo 25, estará sujeta a las siguientes normas:

- a) Todo empleado que se presente a sus labores después de transcurridos los 10 minutos de tolerancia que concede este Reglamento, pero sin que el retardo exceda de 20 minutos, dará origen a la aplicación de una nota mala por cada 2 retardos en un mes;
- b) El empleado que se presente a sus labores después de que hayan transcurrido los primeros 20 minutos siguientes a los 10 de tolerancia, pero sin exceder de 30, dará lugar a una nota mala por cada retardo.
- c) Transcurridos los 30 minutos de que habla el inciso anterior, después de la hora fijada para la iniciación de las labores, no se permitirá a ningún empleado registrar su asistencia, por considerarse el caso como falta injustificada y el trabajador no tendrá derecho a percibir el salario correspondiente;
- d) El empleado que acumule 5 notas malas por los retardos en que incurra, computados en los términos de los incisos anteriores, dará lugar a un día de suspensión de sus labores y sueldo;
- e) El empleado que haya acumulado 7 suspensiones en el término de un año motivadas por impuntualidad en la asistencia, dará lugar a que se solicite del Tribunal de Arbitraje la terminación de los efectos de su nombramiento, de acuerdo con el artículo 44, fracción V, inciso i) del Estatuto;
- f) La falta del trabajador a sus labores, que no se justifique por medio de licencia legalmente concedida, lo priva del derecho de reclamar el

salario correspondiente a la jornada o jornadas de trabajo no desempeñado;

- g) Sin perjuicio de lo establecido en el inciso que antecede cuando las faltas sean consecutivas, se impondrán al empleado: por 2 faltas, el importe del salario correspondiente y amonestación por escrito; por 3 faltas, el importe del salario que deje de devengar durante los días faltados y un día de suspensión; por 4 faltas el importe del salario correspondiente a los días que deje de concurrir y 2 de suspensión, sin perjuicio de la facultad concedida a la Secretaría por el artículo 44, fracción V, inciso b) del Estatuto;
- h) Si las faltas no son consecutivas, se observarán las siguientes reglas: hasta por cuatro faltas en dos meses, se amonestará al empleado por escrito sin derecho a cobrar el importe de los días no trabajados; hasta por seis faltas en dos meses, se le impondrán hasta tres días de suspensión sin derecho a cobrar el importe del salario correspondiente a los días no laborados injustificadamente, ni el de los relativos a la suspensión; por trece a dieciocho en seis meses, siete días de suspensión también sin derecho a cobrar el salario de los días no laborados, ni los relativos a la suspensión y sin perjuicio de aplicar el inciso i) fracción V del artículo 44 del Estatuto”. (Acta de Abandono de Empleo).

Podemos clasificar entonces, para una mejor comprensión, en tres rubros o circunstancias que tiene el Jefe de la Unidad Administrativa de sancionar por retardos y faltas injustificadas a un trabajador de la Secretaría de Educación Pública.

Por retardos.

← De 8:11 a 8:20 dos veces en un mes, equivale a 1 Nota Mala.

← De 8:21 a 8:30, 1 Nota Mala por cada retardo del tipo.

- ← 8:31 No se le permite firmar, falta injustificada.
- ← 5 Notas Malas equivale a 1 día de suspensión de labores y sueldo.
- ← 7 Suspensiones en un año dará lugar a que se solicite del Tribunal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos de su nombramiento.

Por faltas injustificadas consecutivas.

- ← 2 Faltas consecutivas, no cobra y amonestación.
- ← 3 Faltas consecutivas, el importe del salario que deje de devengar y un día de suspensión.
- ← 4 faltas consecutivas, el importe del salario que deje de devengar y 2 días de suspensión.

Faltas injustificadas no consecutivas.

- ← 4 faltas en dos meses, amonestación, sin derecho a cobrar por los días no trabajados.
- ← 6 faltas en dos meses, sin derecho a cobrar por los días no trabajados y tres días de suspensión sin derecho a cobrar.
- ← De 13 a 18 en seis meses, siete de suspensión, sin derecho a cobrar los días no laborados, ni los relativos a la suspensión.

Por lo que se refiere a la fracción V del mismo artículo 71, contenido en el capítulo XIV del reglamento en comento, que trata del cese de los efectos del nombramiento, debemos mencionar que desde el Estatuto de Lázaro Cárdenas de 1938 o Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, a que se refiere este reglamento, se preveía ya el sometimiento de los conflictos que surgieran entre los trabajadores y la dependencia de que se tratase ante un tribunal de arbitraje. Esta fracción V del artículo 71 se relaciona con los artículos 78, 79, y 80 inciso e, g, y h que hacen alusión al cese de los efectos del nombramiento, de los cuales el artículo 79 da

a entender la no responsabilidad por parte del Estado, o sin responsabilidad para el titular de la Dependencia puesto que trata de una especie de renuncia tácita del trabajador por faltas de asistencia al trabajo y por tanto una supuesta intención de no seguir prestando el servicio para el cual fue contratado.

Sin embargo, opinamos que debe considerarse bajo que términos el trabajador renuncia, ya que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito determinó que los Trabajadores al Servicio del Estado, en la tesis jurisprudencial que responde al rubro Faltas de asistencia como causa del cese, es imprescindible citar al trabajador para la elaboración del Acta Administrativa. Fuente Semanario Judicial de la Federación Octava Época Tomo XII-Dic. Página 981 Ejecutoria.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. FALTAS DE ASISTENCIA COMO CAUSA DEL CESE, ES IMPRESCINDIBLE CITAR AL TRABAJADOR PARA LA ELABORACIÓN DEL ACTA ADMINISTRATIVA. La causa de cese prevista por el artículo 46, fracción V, inciso b), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en faltar a las labores sin causa justificada por más de tres días consecutivos, no libera al titular de la dependencia relativa de instrumentar el acta administrativa con los requisitos exigidos por el numeral 46 bis de ese ordenamiento, entre los que se encuentra, el citar al trabajador para que intervenga en defensa de sus derechos y darle oportunidad de ofrecer las pruebas que desvirtúen las faltas que se le imputan; dado que esa eventualidad, se estima que en la mayoría de las veces en que se actualiza esa hipótesis la relación de trabajo se mantiene viva y por ende, no existe impedimento para que sea llamado; empero, en el caso de que el trabajador sujeto a investigación ya no se presente a su trabajo desde el día en que se registro la primera inasistencia, en esas circunstancias se le deberá citar a través del domicilio que tenga registrado en el centro de labores y sólo satisfecha esta formalidad podrá obtener eficacia la actuación

administrativa correspondiente con independencia de que comparezca o no a su instrumentación material".<sup>102</sup>

Consideramos, por otra parte, que el reglamento de las condiciones generales omite las características y condiciones en que se deben instrumentar las Actas Administrativas, porque debido a su propia naturaleza es el que debe interpretar, ampliar y detallar el contenido de la ley en este caso a la correspondiente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por lo que se hace necesario que en el capítulo XIV del reglamento en estudio se regule la instrumentación de tales actos. Ello lo propondremos en el subinciso 4.6 de esta tesis por formar parte del problema planteado.

#### **4.2 Recompensas.**

Parte del presente estudio y análisis son las recompensas del personal de la Secretaría de Educación Pública, tal y como se menciona en el capítulo XIV del reglamento de las condiciones generales, al efecto el Diccionario de la Lengua Española dice que "Recompensa es. Compensar, dar alguna cosa o hacer algún beneficio en merecimiento del daño que se ha causado. Retribuir o remunerar algún servicio. Premiar un beneficio, favor, virtud o mérito".<sup>103</sup>

Así las cosas, el capítulo XIV del reglamento aludido se llama De las infracciones y recompensas, de modo que son precisamente los artículos 75 y 81 del mismo que tratan de las recompensas.

"ARTÍCULO 75. Las notas malas serán permanentes en el expediente del trabajador y podrán ser compensadas con notas a que se haga acreedor por

---

<sup>102</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Tomo XII. Diciembre de 1993. pág. 981. Aislada laboral.

<sup>103</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Op. cit. p. 637.



servicios extraordinarios, acciones meritorias o cualesquiera otros motivos que justifiquen tal recompensa”.

Por nuestra parte, proponemos que el texto del precepto legal en cita sea adicionado, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 75. Las notas malas serán permanentes en el expediente del trabajador y podrán ser compensadas con notas a que se haga acreedor por servicios extraordinarios, acciones meritorias o cualesquiera otros motivos que justifiquen tal recompensa conforme a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Referente a las recompensas, el artículo 81 dispone:

“ARTÍCULO 81. Los trabajadores al servicio de la Secretaría tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones y que podrán constituir en:

- a) Notas buenas en su hoja de servicios; y
- b) Felicitaciones por escrito”.

Pues bien, proponemos sea adecuado el texto de dicho artículo en los siguientes términos:

ARTÍCULO 81. Los trabajadores al servicio de la Secretaría tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones conforme a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Y que podrán constituir en:

- a) Felicitaciones por escrito por hechos meritorios en el servicio;
- b) Notas Buenas en su Hoja de Servicios; y
- c) Recompensas en numerario o en especie.

Consideramos que ello es procedente, en vista de que la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles en su artículo 4º menciona: “Los estímulos a que se refiere esta Ley, **se instituyen para servidores del Estado, por el desempeño sobresaliente de las actividades o funciones que tengan asignadas, así como por cualquier acto excepcional que redunde en beneficio del servicio al que estén adscritos.** Estos estímulos podrán acompañarse de recompensas en numerario o en especie, conforme a las prevenciones de esta ley”.<sup>104</sup>

Otros aspectos a destacar de esta Ley, son los comprendidos en los capítulos: XIV Premio Nacional de Antigüedad en el Servicio Público; capítulo XV, Premio Nacional de Administración Pública; capítulo XVI, Estímulos y Recompensas. "Artículo 92 Los estímulos y recompensas se otorgarán a los servidores públicos seleccionados de entre aquellos que presten sus servicios en las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional". Para el otorgamiento de los estímulos y recompensas a que se refiere el párrafo anterior, deberá seleccionarse de entre los servidores públicos a aquéllos que hayan realizado alguna de las siguientes acciones:

- a) Desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas.
- b) Aportaciones destacadas en actividades relativas al programa de reforma administrativa.
- c) Elaboración de estudios e iniciativas que aporten notorios beneficios para el mejoramiento de la administración pública en general.
- d) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de técnicas jurídicas.
- e) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de financiamiento de proyectos o programas.

---

<sup>104</sup> LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Cuadragésima tercera edición, Porrúa. México. 2005. págs. 239 a 265.

- f) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de sistemas de consumo, de mantenimiento de equipos, de aprovechamiento máximo de los recursos humanos y materiales y otras aportaciones análogas.
- g) Estudios y labores de exploración, descubrimiento, invención o creación en los campos técnico o científico que redunden en notorios beneficios para la administración pública o para la nación.

"Artículo 93. Las recompensas constituirán en:

- a) La cantidad de veinticinco mil pesos para cada uno de los tres servidores públicos seleccionados en cada Dirección General o Unidad Administrativa equivalente.
- b) La cantidad de cincuenta mil pesos y diploma al que resulte elegido por cada dependencia o entidad.

Los estímulos consistirán en diez días de vacaciones extraordinarias para el servidor público que haya sido seleccionado en cada departamento o unidad administrativa equivalente, en las dependencias o entidades.

Dichos estímulos y recompensas serán otorgadas por el titular en la fecha de abanderamiento del grupo que represente a la dependencia o entidad en la ceremonia del 20 de noviembre".

"Artículo 94. Los estímulos y recompensas se tramitarán a propuesta de los superiores jerárquicos, el interesado, de su representante sindical o de los compañeros de labores...".

### **4.3 Facultades de directores y supervisores de escuela del nivel básico de la educación.**

Parte importante del servicio de educación que presta el Estado, son los directivos de las escuelas, nos atrevemos a decir que son de todos los niveles, las piezas clave del engranaje burocrático del poder estatal en cuanto al adoctrinamiento a través de un sistema educativo, a veces conscientes de su modesto papel, otras sin comprenderlo, pero de todas maneras colaboradores

y serviciales con la autoridad que aún hoy en día conserva cierta reminiscencia de las políticas estatales de una época posrevolucionaria, donde prevalecían las imposiciones personales de caciques y caudillos.

Ahora bien, el artículo 5º, fracción L, segundo párrafo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina, que **“Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública”**.

“Artículo 5º Son trabajadores de confianza:

- I. **Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.**
- II. En el Poder Ejecutivo, **los de las dependencias** y los de las entidades **comprendidas dentro del régimen del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:**
  - a) **Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.**
  - b) **Inspección, vigilancia y fiscalización:** exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico **que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.**

- c) **Manejo de fondos o valores, cuando se aplique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.**
- d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, **siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de Áreas de Auditoría.**
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.
- h) **Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.**
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j) **Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.**
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

I) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

**Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.**

**La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos".**

En tanto que el artículo 6º del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. Consigna lo siguiente: "artículo 6º. Para los efectos de este Reglamento **son trabajadores docentes los que desempeñan funciones pedagógicas. Para fines escalafonarios** se consideran separados en dos grupos maestros titulados y no titulados".<sup>105</sup>

Luego entonces, los directores y supervisores son trabajadores de base con funciones pedagógicas y docentes que participan en un escalafón dispuesto para todos los trabajadores del tipo, tan es así que el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública,<sup>106</sup> dispone:

**"Artículo 1º Para efectos de este Reglamento, se denomina escalafón el sistema organizado en la Secretaría de Educación Pública para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base".**

---

<sup>105</sup> REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Vademécum. Compilada por José de Jesús Velásquez. Op. cit. p. 366.

<sup>106</sup> REGLAMENTO DE ESCALAFÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Vademécum. Compilada por José de Jesús Velásquez. Op. cit. p. 392.

Así mismo, el artículo 3º determina lo siguiente: “Artículo 3º Las disposiciones de este Reglamento **no son aplicables a las personas que ocupen puestos de los considerados de confianza por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**”.

El mismo criterio establecen los estatutos del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, S. N. T. E. <sup>107</sup> a saber:

“Artículo 2. Integran el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los **trabajadores de base al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública**, de los gobiernos de los Estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de los organismos descentralizados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas”.

Por lo antes expuesto, jurídica y administrativamente los directores y supervisores de escuelas de educación básica no son autoridades administrativas mucho menos laborales.

Así tenemos que los directores y supervisores son:

- a) Trabajadores docentes de base.
- b) Con funciones pedagógicas de dirección y supervisión de los trabajos pedagógicos precisos y determinados en un Manual.
- c) Participan en un escalafón de promoción, y
- d) Son trabajadores sindicalizados, por lo tanto, pertenecen a un Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

---

<sup>107</sup> ESTATUTOS DEL SINDICATO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. Septiembre de 2001. p. 3.

A mayor abundamiento, la Ley General de Educación <sup>108</sup> reglamentaria del artículo 3º Constitucional, precisa y distingue quien es la autoridad educativa y quienes la representan, y por otro lado quien es la **autoridad escolar con funciones técnico-pedagógicas de dirección y supervisión**. Al efecto, su artículo 11 determina:

“Artículo 11. La aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

-Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Autoridad Educativa Federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

II. Autoridad Educativa Local, al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y

III. Autoridad Educativa municipal, al ayuntamiento de cada municipio”.

Más adelante, en el artículo 65 de esta misma Ley se establece.

“Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o tutela:

fracción II.- Participar **a las autoridades de las escuelas** en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución;

III.- **Colaborar con las autoridades escolares** para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos”.

---

<sup>108</sup> LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXVIII No 9, 13 de julio de 1993. págs. 42 a 56.



Como se desprende del análisis las autoridades escolares o autoridades de las escuelas son:

- a) Los Directores de Escuela.
- b) Los Supervisores Generales de Zona Escolar, supervisan un número determinado de escuelas desde el punto de vista técnico-pedagógico.
- c) Los Supervisores Generales de Sector Escolar, son el enlace de las Unidades Administrativas Operativas o Direcciones Generales con las escuelas y su función muchas veces resultan redundantes o reiterativas porque llevan a cabo también las mismas actividades técnico-pedagógica de supervisión y asesoramiento dirigidas a Supervisores de Zona y Directores de Escuela.

Como se puede apreciar de las observaciones realizadas, el personal que cuenta con los Nombramientos especificados en el párrafo anterior son directivos escolares con funciones técnico-pedagógicas definidas en un manual de organización, el cual se examinará en el siguiente inciso capitular.

En este orden de ideas, el jurista Ernesto Gutiérrez y González<sup>109</sup> explica que el Estado a través del titular del órgano Ejecutivo, esto es, el presidente de la República, y éste a su vez por conducto de otros empleados inferiores a él, pero llamados “altos funcionarios”, gozan de un grupo de facultades o poderes, que les permiten mantener ese orden y cohesión de que se viene hablando. Esos poderes o facultades, se han establecido en número de siete, y son:

- I. – Facultad o poder de decisión o resolución.
- II. – Facultad o poder de nombramiento.
- III. – Facultad o poder de mando.

---

<sup>109</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. Op. cit. págs. 829 a 846.

- IV. – Facultad o poder de vigilancia.
  - V. – Facultad o poder disciplinario.
  - VI. –Facultad o poder de revisión.
  - VII. –Facultad o poder de resolución de conflictos de competencia.
- a) Facultad o poder de decisión o resolución. El Estado dispone que sólo un determinado grupo de servidores son los que van a tener esa facultad de decidir o resolver los problemas a que se enfrenta el propio Estado.
  - b) Facultad o poder de nombramiento. Pues bien, la facultad o poder de nombramiento, es la capacidad-competencia que tiene el Estado para celebrar con personas físicas, un contrato para que se le presten a él, servicios físicos, mentales o de uno y otro tipo.
  - c) Facultad o poder de mando. Es la que tiene el Estado a efecto de determinarle a sus servidores, la forma o manera en que deben desempeñar sus actividades, y esa facultad la ejercita el Estado por conducto de un grupo reducido de funcionarios superiores, encabezándolos en el órgano Ejecutivo, el presidente de la República. Límite de la facultad o poder de mando. No cualquier burócrata puede dar órdenes a los demás, si la orden está ajustada a la ley, y a las Condiciones Generales de Trabajo, el burócrata debe indefectiblemente obedecer lo que le indica el superior.
  - d) Facultad o poder de vigilancia. Es precisamente el de vigilancia, y consiste en la actividad del Estado, realizada a través de una serie de conductas del funcionario superior, para ver que el inferior efectivamente de cumplimiento a lo que se le ordena, y a lo que debe hacer de conformidad con las condiciones generales de trabajo. El superior tiene la facultad de vigilar que el inferior cumpla con los deberes que asumió en su contrato de nombramiento, en lo que se determina en las condiciones generales de trabajo, y de las órdenes especiales o específicas que se le den.
  - e) Facultad o poder disciplinario. Es la conducta que puede asumir el Estado, por conducto de funcionarios superiores, de imponer una sanción al inferior que

ha incumplido con las labores que tiene encomendadas, y en su caso, exigirle las responsabilidades correspondientes.

f) Facultad o poder de revisión. Consiste en la posibilidad que tiene el Estado, a través de un empleado superior, para revisar de oficio, o a petición de parte, la decisión emitida o dictada por el inferior.

g) Facultad o poder para resolver conflictos de competencia. Consiste en la facultad que tiene el Estado y que trasmite para su ejercicio a un burócrata superior, de determinar en caso de que dos burócratas inferiores pretendan ser los que deben ejercer una determinada función en definitiva a cual de esos dos le corresponde.

De esta forma se puede demostrar quien es la autoridad administrativa dotada del imperium estatal y a quien como directivo escolar (directores y supervisores de escuela) únicamente les concierne el ámbito de organizar, dirigir, supervisar los trabajos al interior de los establecimientos educativos eminentemente de características técnico pedagógicos, así como didácticos en todas las escuelas e institutos dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

#### **4.3.1 Facultad de directores y supervisores en materia de vigilancia y control de la prestación del servicio educativo.**

Los directores y supervisores limitan sus funciones o propósitos de vigilancia y control descritas detalladamente en un instrumento denominado Manual de Organización de las Escuelas de Educación Primaria en el Distrito Federal.<sup>110</sup> Así tenemos que un director de escuela planea, organiza, dirige, controla y evalúa la prestación del servicio de educación en la escuela bajo su

---

<sup>110</sup> MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ESCUELA DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Educación Pública, agosto 2000. págs. 21 a 56.

cargo, conforme a las normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de Educación Pública.

Supervisor General de Zona Escolar: verifica, evalúa, asesora la realización de actividades en materia pedagógica y administrativa de las escuelas de la zona verificando el aprovechamiento escolar, establece los canales de enlace y comunicación entre las escuelas y las autoridades educativas.

Supervisor General de Sector Escolar: verifica, supervisa, orienta y asesora en materia pedagógica y administrativa.

Baste mencionar que las actividades de verificación, supervisión administrativa se refiere estrictamente a las actividades de registros estadísticos de la población escolar, docente y directivo, así como de las instalaciones del inmueble escolar, de la distribución de los libros de texto y de la supervisión y correcta aplicación de los recursos económicos que recaba la escuela como son las aportaciones voluntarias de los padres de familia (cuotas) y de las utilidades de la cooperativa escolar; lo anterior con base en lo establecido en el citado Manual de Organización. Dicho lo cual, de ninguna forma interviene en la administración o control de personal, ya que esta función o competencia está reservada para la autoridad educativa es decir el Secretario de Educación Pública y el cuerpo de autoridades intermedias que por acuerdo delegatorio registrado en el Reglamento Interior de la Dependencia asumen esa facultad, así tenemos a nivel federal: los titulares de las Unidades Administrativas tal es el caso de las Subsecretarías: Subsecretaría de Educación Superior, subsecretaría de Educación Media Superior, etc. Direcciones Generales: Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Relaciones Internacionales, etc. y Coordinaciones Nacionales: Coordinación General de Universidades Tecnológicas, Coordinación General

de Educación Intercultural y Bilingüe, etc. Órganos Desconcentrados: Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, que a través de sus Direcciones Generales, Coordinaciones y Áreas de la Administración de Servicios Educativos, cuyos titulares asumen las atribuciones y facultades delegatorias de la autoridad educativa local.

#### **4.3.2 Procedimiento sancionador empleado por los supervisores escolares.**

En este subinciso no pretendemos de ninguna forma justificar las actuaciones de estos empleados; asimismo, no es nuestra intención atacar o denigrarlas, ya que muchas veces llevan a cabo estos procedimientos con desconocimiento o errónea interpretación de la ley en la materia, o porque así se los ordenan las Unidades Administrativas. De tal forma que la autoridad educativa ha dirigido a los planteles una circular denominada Lineamientos para la Atención de Quejas por Maltrato o Abuso en los Planteles de Educación Básica del Distrito Federal,<sup>111</sup> en la cual se basan para actuar. De modo que según el **numeral quinto, fracción I**, el Acta Administrativa deberá levantarse por cualquier superior jerárquico del trabajador, ya sea en su centro de trabajo, en su caso en el lugar donde sucedieron los hechos, o bien en oficina diversa, siempre que sea en las propias instalaciones de la Unidad de su adscripción.

Consideramos que es aquí donde surge el error de interpretación, por parte de los directores y supervisores de escuela, ya que creen que se refieren a ellos cuando se menciona en dicha circular –cualquier superior jerárquico-. Por otra parte, también consideramos que la Secretaría de Educación Pública no quiso entrar en detalle y explicar convenientemente las

---

<sup>111</sup> LINEAMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS POR MALTRATO O ABUSO EN LOS PLANTELES DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL DISTRITO FEDERAL. Oficio Circular. Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, 05 de noviembre de 2002. págs. 2 a 5.

instrucciones giradas y contenidas en dicha circular, que resultan confusas para el lector no acostumbrado a la terminología y al verdadero significado jurídico-administrativo. Como ya explicamos en un inciso precedente, en estricto sentido jurídico, el superior jerárquico es el Secretario del Despacho correspondiente. Finalmente, concluimos al respecto que el término –cualquier superior jerárquico,- significa que dicho instrumento, Acta Administrativa, debe ser levantada por el titular del área, unidad, departamento administrativo, administrador federal, oficial mayor, secretario del despacho, ya que todos ellos reúnen una característica en común, tienen las facultades que se detallan en el instrumento denominado Reglamento Interior de la Dependencia, mismas que son delegables en otros funcionarios de menor rango y que previamente esas facultades han sido registradas y publicadas para su operatividad en el Diario Oficial de la Federación.

El administrativista Miguel Acosta Romero <sup>112</sup> expone que la delegación consiste en que las leyes o los reglamentos interiores permiten a los titulares delegar permanentemente la decisión, resolución y trámite de determinados asuntos de la competencia de una oficina, en funcionarios de inferior jerarquía, esto, dentro de un aspecto de división del trabajo para prestar un mejor servicio administrativo, situación que no se presenta en la ausencia del titular y el funcionario al que se le delegan facultades que puede, inclusive, firmar permanentemente los oficios correspondientes.

La delegación está expresamente prevista respecto de las facultades vinculadas u obligatorias, conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así las cosas, cuando los directores, supervisores o supervisores generales de sector reciben una queja de un particular, la mayoría de las veces

---

<sup>112</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. cit. p.197.

anónima, por vía telefónica inclusive, ellos mismos se encargan de dirigir un oficio al trabajador en donde argumentan que debido a la existencia de esa queja, va ser separado de su función y centro de trabajo en tanto se investiga.

Lo anterior como podrá notarse, al margen de la garantía de audiencia y legalidad, ya que al trabajador no se le menciona o dice quién lo acusa y con base en que motivo se le cambia de adscripción tal y como se prevé en el artículo 16 fracciones: I, II, III y IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,<sup>113</sup> que determina:

*“Artículo 16. Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador.*

- I. Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas;*
- II. Por desaparición del centro de trabajo;*
- III. Por permuta debidamente autorizada, y*
- IV. Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.*

En el mismo sentido se pronuncia el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, en su artículo 55, a saber:

“Artículo 55. Los cambios de los trabajadores sólo se efectuarán:

- I. Por necesidades del servicio.** En este caso, si el trabajador manifiesta su oposición en un plazo de cinco días contados desde

---

<sup>113</sup> LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. cit. p. 27.

la fecha en que se le dé a conocer su cambio, **deberá demostrar ante la dependencia de su adscripción la improcedencia de la medida**, para que ella determine lo conducente. **Salvo que el traslado se deba a incompetencia del trabajador o como sanción** por faltas cometidas por el mismo, la Secretaría deberá sufragar los gastos que demande el viaje correspondiente y si el traslado fuera por tiempo largo o indefinido, pagará los gastos que origine el transporte del menaje de casa indispensable para la instalación del cónyuge del trabajador y de los familiares hasta el segundo grado que de él dependan;

- II. **Por permuta de empleos** que reciban retribución equivalente, tengan equivalencia escalafonaria y condiciones similares de promoción, concertada de común acuerdo entre los trabajadores, sin perjuicio de tercero y con anuencia de la Secretaría; y
- III. **Por razones de enfermedad**, peligro de vida, seguridad personal, **debidamente comprobadas** a juicio de la Secretaría **a solicitud del interesado**".

Una vez hecho lo anterior y continuando con el Procedimiento sancionador de directores y supervisores; si se hallan elementos testimoniales de menores de edad y de personas adultas involucradas que siempre por lo regular son padres de familia y otros trabajadores se ordenan estudios de psicología por parte la Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil, dependiente de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en donde por medio de entrevistas dirigidas a los alumnos y al trabajador involucrado, si de lo anterior resultan evidencias adversas al trabajador, se procederá al levantamiento del Acta Administrativa 46 Bis a efecto de proceder al cese del trabajador. Esta instrumentación corre por lo regular a cargo del director, supervisor o supervisor general. De no



encontrarse elementos suficientes, entonces al trabajador se le sanciona con Amonestación, Extrañamiento o Nota Mala.

En esta diligencia de investigación donde se entrevistan a los menores de edad la autoridad administrativa busca robustecer sus pruebas, consideramos por lo tanto que bajo el principio de equidad y formalidad constitucional debe estar presente el representante sindical con base en el Título Catorce, capítulo XII de la Ley Federal del Trabajo y en el Título Sexto capítulos: II, III y IV del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

En ese mismo sentido, la Circular denominada Lineamientos para la Atención de Quejas por Maltrato o Abuso en los Planteles de Educación Básica del Distrito Federal <sup>114</sup> determina en su numeral cuarto.

"La autoridad escolar correspondiente en acatamiento de los presentes Lineamientos deberá:

- a) Informar sobre el caso inmediatamente, por escrito, a las autoridades jerárquicas superiores y al Órgano Interno de Control.
- b) Realizar las investigaciones pertinentes y, en su caso, documentar las manifestaciones de cada uno de los posibles implicados mediante el levantamiento de un acta circunstanciada en la que, con toda precisión, se narren los sucesos. En los casos en que sea necesario, se tomarán precauciones para que los menores (siempre acompañados del padre, la madre, el tutor o la tutora) se expresen con entera libertad y sin presión al referirse a los acontecimientos. (Es recomendable que en el

---

<sup>114</sup> LINEAMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS POR MALTRATO O ABUSO EN LOS PLANTELES DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL DISTRITO FEDERAL. Oficio Circular. Op. cit. p. 2.

registro de los hechos participen personal facultado para el caso, y que se ofrezca al menor la protección necesaria)".

Opinamos que el numeral que antecede y sus incisos son correctos y pertinentes, sin embargo, los directores, supervisores y supervisores generales confunden el término (Acta Circunstanciada ) por Acta Administrativa 46 Bis, basándose de forma equivocada en el término que alude este artículo "Jefe Superior de la Oficina" y suponen tener la competencia para instrumentarla y lo justifican porque llegan a argumentar que así recibieron la instrucción de la Dirección Operativa correspondiente. Consideramos que el Acta Circunstanciada se refiere a la confección de un Acta de Hechos tal y como lo reconoce los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos 2006 – 2007 que en todo caso se trata de las últimas disposiciones que dicta la autoridad <sup>115</sup> que en su numeral 28, determina: "sin excepción, toda queja o denuncia de maltrato o abuso físico, psicológico o sexual a los alumnos, será atendida y documentada de manera inmediata por el director o directora del plantel de que se trate, con base en las disposiciones vigentes aplicables y los Lineamientos para la Atención de Quejas por Maltrato o Abuso en los Planteles de Educación Básica del Distrito Federal, ya que de no hacerlo incurrirá en responsabilidad administrativa, laboral o penal".

Para tal efecto, procederá de inmediato a notificar por escrito la situación a las autoridades superiores y a elaborar el Acta de Hechos correspondiente, solicitando, en caso necesario, la intervención del Área de Apoyo Jurídico de la Coordinación Sectorial correspondiente, Dirección de Educación Inicial, Especial y Dirección General y Organización de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Paralelamente, el director o la directora del

---

<sup>115</sup> LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, INICIAL, ESPECIAL Y PARA ADULTOS 2005-2006. Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Págs. 9 a 10.

plantel, conjuntamente con la supervisión de su jurisdicción, **tomarán las medidas necesarias para prevenir, atender y, en su caso, denunciar el hecho ante las autoridades competentes.**

Esta últimas líneas del segundo párrafo del referido numeral 28, lo interpretan como la justificación para cambiar de adscripción al trabajador, aún sin haberse investigado.

Como puede notarse y de acuerdo con dichos lineamientos, se da a entender que: será el propio director que confeccione la queja elaborándola, lo cual es incorrecto e ilegal ya que proviene de una queja anónima que diversos ordenamientos la rechazan por improcedente opinamos que la situación pudiera salvarse con la sola elaboración de un oficio de relación de hechos que suscribiera el directivo escolar donde informara a la autoridad educativa correspondiente de los acontecimientos que le consten, de esta manera no comprometería ninguna responsabilidad administrativa, laboral o penal.

Por otra parte, cabe precisar que la autoridad educativa que suscribe los Lineamientos mencionados, es la misma que suscribe la Circular aludida al principio del subinciso 4.3.2 , y que esta autoridad educativa es la actual Administradora Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, de reciente nombramiento ( enero de 2005).

Ahora bien, en relación con los términos Acta Administrativa 46 Bis, Acta Administrativa, Acta Circunstanciada y Acta de Hechos, términos que emplea la autoridad educativa, presentamos el siguiente análisis.

La primera, el Acta Administrativa 46 Bis, se encuentra regulada como su nombre lo indica en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>116</sup>, que expresamente menciona:

"46 bis Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma".

En este orden de ideas, el artículo 46 de esta Ley dispone:

"Artículo 46. **Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.** En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos **sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:**

- I. **Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida** falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o **a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas,** en los términos que

---

<sup>116</sup> LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. cit. p. 42.

señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. **Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental**, que le impida el desempeño de sus labores;

V. **Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:**

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o **en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos** contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) **Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.**

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) **Por cometer actos inmorales durante el trabajo.**

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) **Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.**

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.**
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.**
- j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.**

En los casos a que se refiere esta fracción, **el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento **si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trata de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.**

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos".

Atendiendo estrictamente al contenido del primer párrafo del artículo 46, que determina "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa", así como de la fracción V del mismo artículo que dispone: "Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje".

La justa causa, bajo esta perspectiva, significa también haber sido emplazado, escuchado formalmente conforme a derecho y ser juzgado por las instancias jurisdiccionales competentes, de acuerdo con las garantías individuales y con la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria.

Consiguientemente, de las diez causas a que se refiere la fracción V del artículo 46, cuatro son consideradas por esta ley como graves: a), c), e) y h), por otra parte, consideramos que del total de esas diez causales en cuatro de ellas se describen propiamente tipos delictivos a saber:

"a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de **violencia, amagos, injurias**, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos y otros ya sea dentro o fuera de las horas de servicio".

"c) **Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo**".

"d) **Por cometer actos inmorales** durante el trabajo". (Causa no grave).

"f) **Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad** del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o **de las personas que allí se encuentre**".

Observamos que en estos cuatro incisos se describen a los tipos penales de: lesiones, amenazas, injurias, calumnias, daño en propiedad ajena, abandono de personas, (no obstante que a partir del 19 de mayo de 2006 la difamación y la calumnia por derogación del Código Penal del Distrito Federal forman parte de ilícitos del orden de la responsabilidad civil a nivel local, así se establece en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal).

Las otras seis causas son:

- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada. **(Que equivale al abandono de empleo).**
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva. **(Se reitera el inciso g).**
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria. **(Este inciso tiene estrecha relación con los señalados como descripciones de tipos delictivos: a), c), d), f).**

Consecuentemente, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla dos principales causas por las que un trabajador puede ser cesado:

**1ª Sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.**

(Cuatro supuestos):

- I. Por renuncia, **por abandono de empleo** o por abandono o repetida falta injustificada;



**II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;**

III. Por muerte del trabajador;

**IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental,** que le impida el desempeño de sus labores;

**2a Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.** (Diez supuestos):

Fracción V del artículo 46.

De conformidad a la expresión **justa causa**, comprendemos que las siguientes etapas o procedimientos deben observarse para el sometimiento de la causa al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no obstante de que se trata de jurisdicciones diferentes.

Así tenemos los siguientes supuestos:

a) El trabajador **da motivo**, a criterio del titular de la dependencia de acuerdo con lo que dispone el segundo párrafo del artículo 46 aludido, porque presupone que el trabajador infringió uno o más de los supuestos de la fracción V.

a.a) El titular investiga y determina instrumentar el Acta Administrativa correspondiente.

-Es aquí a partir de este momento procedimental que puede derivarse otra instancia jurisdiccional, la penal-

Porque si la causal contenida en la fracción V es de las contempladas como conductas delictivas, entonces el titular deberá dar parte o podrá solicitar del Ministerio Público su intervención y continúa por separado con el procedimiento interno.

- b) Sea el curso que tome el procedimiento y durante la etapa de la instrumentación del acta, se le cuestionará al sindicato por medio del representante del trabajador convocado para esa diligencia, -sí está de acuerdo para que se suspendan los efectos del nombramiento del trabajador instrumentado, en tanto el tribunal resuelve de fondo la controversia planteada-, sin embargo, la parte sindical no acepta la suspensión, **entonces el trabajador deberá permanecer en su centro de trabajo con salario íntegro, hasta que la Dirección General o en su caso la Coordinación de Asuntos Jurídicos dictamine las diligencias del titular principalmente el Acta Administrativa instrumentada para que se pueda dar trámite a la demanda correspondiente ante el tribunal quien resolverá por separado el incidente de la suspensión.**
- c) El titular de la dependencia interpone demanda de conclusión de los efectos del nombramiento, solicitando la suspensión de los efectos del mismo nombramiento.
- d) El titular de la dependencia encaminado, a conseguir su propósito de cesar al trabajador, cambia al trabajador a oficina distinta de aquella donde presta sus servicios, en tanto el tribunal resuelve el incidente de la suspensión, **este cambio de centro de trabajo no puede ser ejecutado antes de la interposición de la demanda como ya lo mencionamos, así se infiere del contenido del segundo párrafo del artículo 46 aludido, “el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus**

**servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea Resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.**

En este orden de ideas, a continuación se transcriben tres ejecutorias relacionadas con el asunto en comento:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CAUSAL DE CESE DERIVADA DE UNA SENTENCIA DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. La causal de cese prevista por el artículo 46, fracción V, inciso j), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en que el trabajador sea condenado a sufrir una pena de prisión, no se surte en los casos en que la sentencia condenatoria de privación de la libertad es conmutada por una multa; en virtud de que la razón que motiva y sustenta esa causa de cese se funda en la imposibilidad de que el trabajador pueda continuar desempeñando sus labores".<sup>117</sup>

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 46, FRACCIÓN V, INCISO J), DE LA LEY BUROCRÁTICA. De conformidad con los artículos 46 y 46bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, y cuando aquél incurra en alguna de las causales previstas en la fracción V del primero de dichos preceptos, el jefe superior de la oficina procederá a levantar un acta administrativa con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, y se entregará una

---

<sup>117</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Tomo III. Segunda parte. Enero a junio de 1989. pág. 837. Aislada laboral.

copia al trabajador y otra al representante sindical; sin embargo, tratándose del cese que tiene como causa la prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria, es dable establecer que no es necesario el levantamiento del acta administrativa en los términos y con las formalidades ya mencionadas, en virtud de que la finalidad de los dispositivos legales invocados es que el trabajador sea oído en defensa de sus intereses, y que tenga oportunidad de desvirtuar los hechos que se le imputan, como integradores de la causal de cese, lo que desde luego se colma durante el procedimiento penal, que culmina con la aludida sentencia condenatoria, y en el cual el trabajador tiene las garantías que otorga el artículo 20 de la Constitución Federal, como son las consistentes en que se le hará saber en audiencia pública el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo y en general aportar las pruebas pertinentes a su defensa. Consecuentemente, tratándose de una sentencia ejecutoria que constituye la verdad legal, aun instrumentándose la referida acta administrativa, el trabajador ya no podrá variar ni los hechos por los cuales se le declaró culpable ni la sanción que se le impuso, y por tal motivo, la causal de cese de referencia se constituye de manera final sin necesidad de ninguna otra formalidad, con la existencia de la mencionada sentencia ejecutoria, en los términos del artículo 46, fracción V, inciso j), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tanto más cuando se impone pena de destitución en el empleo del servicio público, sin que esta circunstancia constituya un elemento de la causal".<sup>118</sup>

Retomando el análisis y referente ahora al término Acta de Hechos que se menciona en los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos 2005-2006 numeral 28, 2º párrafo no se encuentra regulada por la Ley.

---

<sup>118</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo VI. Julio de 1997. pág. 439. Tesis I. 1º. T. 77L. Aislada laboral.

En tanto, el término Acta Circunstanciada, que se hace alusión en el numeral cuarto inciso b) de los Lineamientos para la Atención de Quejas por Maltrato o Abuso en los planteles de Educación Básica del Distrito Federal, contenidos en la Circular sin número de fecha 5 de noviembre de 2002, consideramos que alude al Acta de Hechos antes mencionada; y cuando la autoridad educativa cita simplemente el término Acta Administrativa en los lineamientos para la atención de quejas creemos que se refiere a la única y verdadera Acta Administrativa 46 Bis, lo anterior con base en el siguiente análisis:

- 1) Toda acta administrativa prevista en el artículo 46 bis. Por su contenido y estructura con apego a dicho artículo representa un acta circunstanciada.
- 2) Por los testimonios por escrito que ahí se recaban y asientan se trata de un acta de hechos en el sentido lato de los términos.
- 3) Un acta de hechos en estricto sentido debe ser circunstanciada.  
Por lo tanto Acta Circunstanciada y Acta de Hechos son sinónimos.
- 4) El acta administrativa 46 bis debe ser instrumentada por autoridad competente.
- 5) El acta circunstanciada o de hechos puede ser elaborada por el director, supervisor o supervisor general de escuela denominados por la Ley General de Educación como la autoridad escolar, lo anterior según las circulares mencionadas, (elaborar no significa -instrumentar-, la instrumentación conlleva la competencia y facultad de la autoridad educativa para suscribirla, en tanto que –elaborar- significa que únicamente será mecanografiado tal documento por dichos empleados).

Lo anterior es una apreciación personal de acuerdo a la intención de la propia ley y a las necesidades administrativas de la autoridad educativa al elaborar tales circulares.

De este análisis se desprende y se puede observar una maniobra por parte de la Dependencia para inducir al error que implique una ventaja para la misma, porque el Acta de Hechos o Acta Circunstanciada:

- a) No están reguladas por Ley secundaria o reglamento alguno, por que intrínsecamente son Actas Administrativas.
- b) Si es acta de hechos o circunstanciada, contempla para su conformación los testimonios que pueden ser de cargo o descargo, lo que redundaría en una Acta Administrativa.
- c) Para el caso de recabar un documento como base de la acción, la autoridad educativa tendrá los elementos para proceder y demandar los términos del nombramiento, bastaría la instrumentación del Acta de Hechos aludida por cualquier autoridad escolar inclusive. Surtiría los mismos efectos para cesar a un trabajador de forma unilateral por vía de excepción o de no recurrir mediante demanda oportunamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La ventaja estriba en que sin haberle instrumentado formalmente el Acta Administrativa 46 Bis al trabajador afectado, la autoridad educativa correspondiente puede demandar de cualquier forma los términos de la relación laboral con la elaboración simple de un Acta de Hechos proveniente de una autoridad escolar, levantando el acta de inmediato, inclusive sin respetarse el artículo 748 de la Ley Federal de Trabajo de aplicación supletoria en donde se señala que al trabajador se le deberá notificar de la diligencia con veinticuatro horas de anticipación, lo anterior le permitiría preparar convenientemente su declaración. "Artículo 748. Las notificaciones deberán hacerse en horas hábiles con una anticipación de veinticuatro horas, por lo menos, del día y hora en que deba efectuarse la diligencia, salvo disposición en contrario de la Ley".

Para finalizar este inciso, es importante citar la jurisprudencia número 352 (1975), que trata precisamente de las Circulares.

**"CIRCULARES. NO SON LEYES.** Las circulares no pueden ser tenidas como leyes, y los actos de las autoridades que se fundan en aquéllas, importan una violación de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Las circulares por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aún en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza, debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados".<sup>119</sup>

Por lo tanto las disposiciones de los Lineamientos para la atención de Quejas por Maltrato o Abuso en los Planteles de Educación Básica del Distrito Federal y los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos si bien no pueden considerarse como derogatorios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública porque en consecuencia son violatorios de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido que devienen en actos de inconstitucionalidad, lógico también es según la doctrina que cuando una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las

---

<sup>119</sup> Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. Sexta Época. Tercera parte. 1917-1975. pág. 584. Tesis jurisprudencial 352.

mismas consecuencias, lo anterior con base y conforme a la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha dicho: "REGLAMENTOS. SE EXTINGUEN CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AÚN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO. La abrogación de una ley acarrea como consecuencia jurídica necesaria, la ineficacia de los reglamentos con ella vinculados, por tener éstos carácter accesorio respecto de aquélla y operar, por tanto, el principio general de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal".<sup>120</sup>

#### **4.4 Competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, en materia de sanciones e infracciones.**

De acuerdo con el artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública,<sup>121</sup> la Dirección de Asuntos Jurídicos es competente para elaborar los dictámenes previos a la aplicación de las sanciones de carácter laboral, a partir de las actuaciones de los titulares de las Unidades Administrativas y Direcciones Generales principalmente que están obligados por el mismo reglamento interior conforme al artículo 11, fracción XIII. Que previo a la imposición de cualquier sanción que vayan a dictar en contra de un trabajador adscrito a la Unidad Administrativa o Dirección General a su cargo y que se contemple en las Condiciones Generales de Trabajo, deberán solicitar el dictamen correspondiente a esta Dirección para la imposición de una sanción, por lo que habrá que demostrarse en el instrumento mismo el aval de dicho dictamen, de lo contrario, se estaría ante un caso de improcedencia de la acción intentada. Esta Dirección General de Asuntos Jurídicos también es competente para formular proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes; presenta denuncias de

---

<sup>120</sup>Semanario Judicial de la Federación. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Informe de 1986. pág. 85.

<sup>121</sup> REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Op. cit. págs. 32 a 33



hechos, querellas, desistimientos, otorga perdones ante el Ministerio Público; atiende las resoluciones que pronuncien las autoridades jurisdiccionales, exigiendo su cumplimiento a las unidades administrativas; sustancia y resuelve los procedimientos administrativos de nulidad, revocación, cancelación, reconsideración, revisión; expide copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de la Secretaría.

Bajo esta perspectiva, el artículo 5º fracción II inciso a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que:

“Artículo 5º Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, **como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento”.**

Por lo antes expuesto y debido a que el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública propone, formula, desahoga, compila, elabora, presenta, representa, dictamina, atiende, autentifica, firma, sustancia, expide, tramita, registra, lleva, remite, otorga y

auxilia en todas y cada una de las políticas de la Secretaría de Educación Pública, es autoridad administrativa para los efectos legales como lo es en el caso de ser señalado en el juicio de amparo como autoridad responsable.

#### **4.5 Atribuciones de la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.**

A partir de la desconcentración de los servicios educativos de educación básica y normal en el Distrito Federal, se crea, el 21 de enero de 2005, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, y conforme a su Manual General de Organización, publicado en el Diario Oficial de la Federación,<sup>122</sup> estando al frente de la misma un titular denominado Administrador Federal, quien es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Educación Pública, lo anterior conforme al artículo 4º del Decreto que le da origen.<sup>123</sup>

Este órgano desconcentrado está conformado por Direcciones Generales y Áreas de la Administración de Servicios Educativos, teniendo para el efecto de nuestro estudio en el presente subinciso capitular de este trabajo de tesis a la Coordinación de Asuntos Jurídicos con las siguientes facultades y atribuciones señaladas en la fracción VII y numerales del 1 al 13, donde destacan el numeral 11,<sup>124</sup> que dice:

Asesorar a las Direcciones Generales y Áreas de la Administración de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en los asuntos laborales, levantamiento de constancias y actas administrativas, así como

---

<sup>122</sup> MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL. Op. cit. págs. 48 a 64.

<sup>123</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Viernes 21 de enero de 2005. págs. 63 a 64.

<sup>124</sup> Ibidem.

dictaminar sobre bajas y demás sanciones que procedan respecto del personal adscrito a cada una de ellas, por las causas establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, y en las demás disposiciones aplicables en materia laboral.

Esto significa que cada una de las Direcciones Generales y Áreas de la Administración de Servicios Educativos de ese órgano desconcentrado están obligadas a enviar sus proyectos de sanciones laborales a esa Coordinación de Asuntos Jurídicos para que su titular dictamine lo concerniente tal y como acontece en la esfera competencial y superior de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública.

Ahora bien y debido a que el titular de la Coordinación de Asuntos Jurídicos tiene las demás atribuciones como las de formular los proyectos de convenios, contratos y demás actos jurídicos; instruir, conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos administrativos; sustanciar los procedimientos derivados de las quejas por maltrato y abuso sexual infantil, entre otras. Es autoridad para los efectos jurídicos que suscriba a nombre de dicha Coordinación, conforme también al artículo 5º en su fracción II inciso a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe citar en este subinciso referente del cese de la relación laboral, que la autoridad competente –Secretario del Despacho- deba demostrar los extremos de la litis ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondería primeramente sustanciar a la Coordinación de Asuntos Jurídicos del Órgano desconcentrado con base en lo que aporten las Direcciones Generales y Áreas de la Administración de Servicios Educativos por medio de sus titulares, para que posteriormente dicha Coordinación lo turne

a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública para que dictamine lo procedente.

#### **4.6 Competencia de los titulares de las Unidades Administrativas: Direcciones Generales, Órganos desconcentrados, y Áreas de la Administración de Servicios Educativos de la Secretaría de Educación Pública para sancionar infracciones.**

Tal y como venimos analizando y exponiendo acerca de la forma de operar de las diferentes instancias de la Dependencia, cada una de las Unidades Administrativas dependientes de la Secretaría de Educación Pública de acuerdo con el Reglamento Interior, así también acorde a sus Manuales Generales de Organización, en tratándose de los Órganos desconcentrados, son responsables y competentes sus titulares para sancionar al personal que se haga acreedor y que esté adscrito en cada una de sus respectivas oficinas, previo el dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos o de la Coordinación de Asuntos Jurídicos, tal y como se describió en el inciso anterior.

De esta manera hasta llegar a las Áreas de la Administración de Servicios Educativos que son las instancias básicas de la Dependencia con dicha facultad,<sup>125</sup> de sancionar al trabajador infractor adscrito a su área de influencia administrativa, mejor conocidos como los centros de trabajo de oficinas, escuelas e institutos. Verbigracia, las escuelas primarias de tres Delegaciones políticas en el Distrito Federal perteneciente a una de las cinco Coordinaciones Regionales de Educación.

Por su parte, dichas Coordinaciones Regionales de Educación cuentan con una oficina de consulta jurídica, tratándose de personal de base,

---

<sup>125</sup>Véase. Págs. 117, 119 y 120.

comúnmente profesores con estudios de derecho que están comisionados en esas instancias.

En ese sentido, el administrativista Juan Francisco Arroyo Herrera menciona “la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado no son autoridades, plasmándolo así en la tesis número 372, de la Segunda Sala” <sup>126</sup>.

Los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el amparo, pues son órganos de consulta sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se someten a su consideración, sin que, por tanto, tengan capacidad para decidir o resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas secretarías.

Y agrega dicho autor, “el anterior criterio, consideramos no tiene una aplicación absoluta y general, merced a que algunos reglamentos otorgan a las direcciones jurídicas, facultades de decisión como es el de la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, a la que el artículo 49, fracción VI impone la obligación de sustanciar los procedimientos administrativos de nulidad, revocación, cancelación, reconsideración, revisión y general, todos aquellos que tienden a modificar o extinguir derechos u obligaciones creados por resoluciones que dicta la Secretaría, así como formular dichos proyectos de resoluciones con excepciones de los atributos a otras dependencias”. <sup>127</sup>

Continúa diciendo dicho autor, “lo anterior, fortalece nuestra opinión en el sentido de que serán los reglamentos interiores de las

---

<sup>126</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. Op. cit. págs. 16 a 17.

<sup>127</sup> Idem.

dependencias y disposiciones complementarias (acuerdos de desconcentración administrativa, etc.) los que nos aclaren si a determinada dirección, subdirección o departamento se le debe considerar como autoridad”<sup>128</sup>.

Conforme a esta tesis jurisprudencial y a lo que expone el especialista, podemos considerar que dichos cuerpos de consulta jurídica adscritos a estas últimas áreas de la administración de servicios educativos o Coordinaciones de Educación no son autoridades, por el simple hecho de que no figuran en reglamento interno o manual de organización alguno, como son los casos del Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública y de la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

#### **4.7 Acciones que delega y autoriza la Secretaría de Educación Pública.**

Al respecto, los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determinan:

“Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

"Artículo 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias”.

---

<sup>128</sup> Idem.

"Artículo 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación“.

Con base en lo anterior, el Superior Jerárquico de la Dependencia de Estado, denominada Secretaría de Educación Pública, delega en determinados subalternos la función sancionadora comprendida en el artículo 71 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo.<sup>129</sup> Dichos subalternos son los Directores de las Unidades Administrativas, por ejemplo: Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamentos, Oficina, Sección y Mesa según lo establezca el Reglamento Interior respectivo.

"Artículo 71 Las infracciones de los trabajadores a los preceptos de este Reglamento, darán lugar a:

- I.Extrañamientos y amonestaciones verbales y escritas;
- II.Notas malas en la hoja de servicios;
- III.Pérdida de derecho para percibir sueldos;
- IV.Suspensión de empleo, cargo o comisión; y
- V.Cese de los efectos del nombramiento.

---

<sup>129</sup> REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Vademécum. Compilada por José de Jesús Velásquez. Op. cit. p. 385.

De los cinco tipos de infracciones, la última corresponde su aplicación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 46 bis dispone los requisitos, debiendo reconocerse que las sanciones se impondrán previo dictamen de la Dirección o Coordinación de Asuntos Jurídicos.<sup>130</sup>

#### **4.8 Perjuicios que se le ocasiona al personal de la Secretaría de Educación Pública por la indebida aplicación de infracciones.**

Como consecuencia de la errónea integración del artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de la interpretación de esta ley y de los reglamentos respectivos que hacen las diversas instancias administrativas de la Dependencia, por ignorancia o por una dolosa intención como medida táctica de una política sexenal de Estado que busca disminuir a cualquier precio su nómina de empleados, incrementándose por esta circunstancia la incidencia de instrumentación de actas administrativas.

La inadecuada interpretación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, por parte de directores, supervisores de escuelas e institutos, e inclusive también de los asesores jurídicos de las áreas operativas de las direcciones generales, así como de las Circulares inconstitucionales que ha dispuesto la autoridad educativa intermedia que interpreta erróneamente leyes y reglamentos dando origen a perjuicios que radican en la instrumentación de sanciones para los trabajadores por cualquier causa, siendo provenientes inclusive de una denuncia anónima.

---

<sup>130</sup> Víd. Págs. 131 a 132.



Al no precisarse convenientemente en que consiste un Acta Circunstanciada, un Acta de Hechos, los directores y supervisores de este sector de la educación básica, determinan confeccionar cuasi actas administrativas con los elementos de validez completos, lo cual significa quedar a merced de las intenciones estatales, para disminuir la nómina del personal. Tal y como se prevé en el segundo párrafo de la circular del 5 de noviembre de 2002, cuyo texto a continuación se transcribe:

"Segundo. Toda queja o denuncia por maltrato físico o psicológico, o por abuso sexual a menores, debe ser investigada y debidamente documentada, debiendo hacerse mención con toda precisión de las circunstancias de tiempo, modo y lugar".<sup>131</sup>

Por supuesto que no estamos en contra de las medidas, siempre y cuando sean respetadas las garantías de audiencia y legalidad, que como se dijo<sup>132</sup> inmediatamente que surge una queja las más de las veces anónima, sin mediar argumento alguno por parte de la autoridad el trabajador es separado de su centro de trabajo para ser sujeto de instrumentación de Acta Administrativa.

Esto que acabamos de exponer es en cuanto a la vía de aplicación de la sanción máxima que se le impone al trabajador, como apuntamos en el subinciso 4.3.2 también están la amonestación, el extrañamiento y la nota mala que directores y supervisores, sin ser competentes, imponen al trabajador por diversos motivos las más de las veces ajenos a una conducta de incumplimiento de tipo administrativo o laboral, perjudicando injustamente con ello las aspiraciones escalafonarias del trabajador sancionado.

---

<sup>131</sup> LINEAMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS POR MALTRATO O ABUSO EN LOS PLANTELES DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL DISTRITO FEDERAL. Oficio Circular. Op. cit. p.2

<sup>132</sup> Víd. Págs. 142 a 148.

#### **4.9 Propuesta de reforma al Capítulo XIV del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.**

Como ya lo mencionamos en el inciso 4.1,<sup>133</sup> consideramos necesario volver a señalar los artículos 71, 72, 73, 75 y 81 porque ahora atañe directamente a este inciso hablar de ello, primeramente porque el sentido de la redacción de los artículos citados del reglamento en comento debe ser congruente con la lógica gramatical y jurídica; segundo, porque así está establecido en nuestra tesis, debiéndose reformar dichos artículos de la siguiente manera.

"Artículo 71. Las infracciones de los trabajadores a los preceptos de este Reglamento, darán lugar a:

- I.Extrañamientos y amonestaciones verbales y escritas;
- II.Notas malas en la hoja de servicio;
- III.Pérdida de derecho para percibir sueldos;
- IV.Suspensión de empleo, cargo o comisión; y
- V.Cese de los efectos del nombramiento".

Proponemos sea reformada la fracción I, y adicionarse las fracciones III y V para que el artículo 71 quede así:

Artículo 71. Las infracciones de los trabajadores a los preceptos de este Reglamento, darán lugar a:

- I.Amonestaciones escritas;
- II.Notas Malas en la Hoja de Servicio;
- III.Pérdida de derecho para percibir sueldos hasta por 7 días derivado de faltas y retardos;
- IV.Suspensión del empleo, cargo o comisión; y

---

<sup>133</sup> Víd. Págs. 123 a 134.

V. Cese de los efectos del Nombramiento con base en las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ante tales circunstancias hemos considerado eliminar el término extrañamiento por las siguientes causas:

- Por la connotación que se le da en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública de vocablos semejantes.
- Se infiere que el Extrañamiento es un llamado por rehusarse a hacer una cosa de determinada forma o modo por hacerse acreedor por una conducta ilícita.
- Por otro lado el término Amonestación denota una advertencia y una exhortación para que no se repita una conducta delictiva.
- Por el significado jurídico del término resulta de más trascendencia la voz amonestación ya que significa: apercibimiento, advertencia, exhortación y recordatorio. Finalmente,
- Si de el Extrañamiento y la Amonestación como sanciones, la diferencia estriba en que la primera es acumulativa y la segunda no, optamos por el vocablo de más contenido jurídico específico para el objeto que se persigue que es el de llamar a una infracción y el de imponer una sanción al responsable de asumir una conducta delictiva.

"Artículo 72. Los extrañamientos por escrito, se harán a los trabajadores directamente por el jefe de la dependencia a que pertenezcan, con copia al Departamento de Personal y a la Comisión Nacional de Escalafón".

Una vez aprobada la reforma planteada, deberá quedar en los siguientes términos:

Artículo 72. Las amonestaciones se harán a los trabajadores por el Jefe de la Unidad Administrativa a que pertenezcan, con copia a la oficina de personal y a la Comisión Nacional de Escalafón.

Debiéndose obtener previamente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos o de la Coordinación de Asuntos Jurídicos según corresponda, el dictamen de la sanción que se aplique o imponga.

Cabe hacer notar que el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo en estudio rige también para las autoridades y trabajadores de las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de las Dependencias tales como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Pedagógica Nacional, entre otros, teniendo carácter federal sus determinaciones, lo anterior conforme al Reglamento Interior de la propia Secretaría de Educación Pública.<sup>134</sup>

Continuando con nuestra propuesta tenemos, que el artículo 73 determina:

“Artículo 73. La acumulación de tres extrañamientos se computará por una nota mala”.

Por nuestra parte proponemos que una vez aprobada la reforma propuesta, deberá disponer:

Artículo 73. La acumulación de tres amonestaciones se computará por una nota mala.

---

<sup>134</sup> REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Op. cit. págs. 23 a 24.

Como parte medular al problema planteado, tenemos que en los artículos 78 y 79, en relación con la fracción V del artículo 71 de las condiciones generales en estudio, dictan las prevenciones siguientes en alusión al cese de los efectos del nombramiento y por tanto a la posibilidad de la instrumentación del Acta Administrativa, así tenemos que:

“Artículo 78. La facultad de cumplimiento de las obligaciones marcadas por las fracciones VI, IX, XII y XIV del artículo 25, y la inobservancia de las prevenciones enumeradas en el artículo 26, dará lugar a la aplicación de la fracción I del artículo 71, sin perjuicio de que la gravedad de estas infracciones o la reincidencia, en su caso, permitan a la Secretaría solicitar del Tribunal de Arbitraje la terminación de los efectos de los nombramientos respectivos.”

“Artículo 79. La falta de cumplimiento a los incisos XI y XIII del artículo 25, dará lugar a la aplicación de la fracción V del artículo 71 de este Reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudiere incurrir el trabajador”.

Consideramos que este artículo 79 debe adicionarse a efecto de precisarse en un segundo párrafo, en el cual se determine la instrumentación de actas administrativas, de tal forma que se complemente lo que dispone el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando el citado artículo 79 de la siguiente manera:

Artículo 79. La falta de cumplimiento a los incisos XI y XIII del artículo 25, dará lugar a la aplicación de la fracción V del artículo 71 de este Reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudiere incurrir el trabajador.

Para la instrumentación de Actas Administrativas que haya dado motivo el trabajador infractor se deberán observar las siguientes disposiciones genéricas:

- I. Por cualquier causa que la originare, deberá emplazarse al trabajador personalmente por escrito, así como a su representante sindical.
- II. El Acta Administrativa como base de la acción sancionadora que cierra la investigación administrativa deberá instrumentarse dentro del horario de trabajo y en las instalaciones del centro de trabajo en donde presta sus servicios el trabajador sujeto a sanción.
- III. Únicamente podrá instrumentar el Acta Administrativa el funcionario que tenga facultad para ello, misma que deberá ostentarse como autoridad educativa con la competencia administrativa para llevar a cabo dicho procedimiento, con base en el Reglamento Interior de esta Secretaría.

Con relación al rubro de las recompensas, diremos que únicamente se mencionan en los artículos 75 y 81 del Reglamento de las Condiciones Generales, a saber:

“Artículo 75. Las notas malas serán permanentes en el expediente del trabajador y podrán ser compensadas con notas a que se haga acreedor por servicios extraordinarios, o acciones meritorias o cualesquiera otros motivos que justifiquen tal recompensa”.

En este artículo no se precisa qué tipos de servicios extraordinarios o qué acciones meritorias se tomarán en cuenta para recompensar al trabajador con Notas Buenas.

Por su parte, el artículo 81 establece:

“Artículo 81. Los trabajadores al servicio de la Secretaría tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones y que podrán consistir en:

- a) Notas buenas en su hoja de servicios; y
- b) Felicitaciones por escrito”.

Consideramos que tampoco este artículo da cuenta de que tipo de servicios meritorios se deben tomar en cuenta. Esta situación que contemplan estos artículos son en la realidad letra muerta, porque en la práctica no se aplican.

Opinamos que en ese capítulo XIV del Reglamento de las Condiciones Generales, se deben incluir específicamente que servicios y que actividades meritorias se van a compensar o recompensar, porque la omisión, o la no clasificación da como resultado su ineficacia y sabemos que es injusto no estimular al trabajador que se haya esforzado más allá de sus obligaciones de su contrato. La rectificación permitiría dignificar al mismo trabajador y a su familia.

Por lo tanto, proponemos que dichos artículos sean adicionados en los siguientes términos:

Artículo 75. Las notas malas serán permanentes en el expediente del trabajador y podrán ser compensadas con notas a que se haga acreedor por servicios extraordinarios, acciones meritorias o cualesquiera otros motivos que justifiquen tal recompensa, conforme a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Artículo 81. Los trabajadores al servicio de la Secretaría tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones conforme a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles que podrán constituir en:

- a) Felicitaciones por escrito;

- b) Notas Buenas en su Hoja de Servicios; y
- c) Recompensas en numerario o en especie.

Es importante destacar, para culminar el presente inciso, que el capítulo marcado con el número XVI de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles en sus artículos 92 a 100 trata precisamente de los estímulos y recompensas que se otorgan a los servidores públicos, cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado “B” del artículo 123 constitucional.

135

#### **4.9.1 Recepción de quejas.**

Es conveniente incluir en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo un procedimiento de recepción de quejas para que sea conocido por la autoridad educativa y el trabajador, de modo que ambos se ciñan al mismo.

Como es sabido por lo que hemos expuesto en el presente trabajo de tesis, el hecho de que una circular <sup>136</sup> promueva las denuncias anónimas, tal es el caso de los Lineamientos para la organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Básica, Inicial y para Adultos 2005-2006, en su numeral 28, significa también que está al margen de garantías individuales, máxime que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual es supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando menciona:

---

<sup>135</sup> LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. cit. págs. 259 a 262.

<sup>136</sup> LINEAMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS POR MALTRATO O ABUSO EN LOS PLANTELES DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL DISTRITO FEDERAL. Oficio Circular. Op. cit.



“Artículo 11. En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, así tenemos que tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal <sup>137</sup> en su capítulo tercero denominado Del Procedimiento y sus Formalidades, artículo 44, fracciones I, II, III, IV, V, VI, Y VII”.

De igual forma, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, <sup>138</sup> en su título Tercero, denominado Del Procedimiento Administrativo, Capítulo I Disposiciones Generales, artículos: 12,13,14 y 15 se detallan los requisitos que debe cumplir un particular que por la prestación de un servicio demande información, queja o aclaración ante la Administración Pública. A continuación se transcriben dichos preceptos legales:

“Artículo 12. Las disposiciones de este título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa”.

“Artículo 13. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe”.

“Artículo 14. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada”.

---

<sup>137</sup> LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. cit. p.25.

<sup>138</sup> LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Cuadragésima quinta edición, Porrúa. México, 2005. págs. 79 a 80.

“Artículo 15. La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovedor deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos”.

Es oportuno citar que como el fundamento jurídico del Manual General de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal <sup>139</sup> en el numeral III correspondiente al índice, señala a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo entre otras.

De esta forma, demostramos plenamente el por qué una queja o denuncia no puede ser anónima y de existir, no debe de ser admitida, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa o penal, por falsedad en declaraciones artículos 311 y 312 del Código Penal vigente para el Distrito Federal. <sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL. Op. cit. p. 50.

<sup>140</sup> AGENDA PENAL DEL D.F. 2005. Séptima edición, Ediciones Fiscales ISEF. México, 2005. p. 57.

Por lo que una denuncia debe admitirse si cumple al menos con el nombre, domicilio y firma del quejoso o denunciante.

**En este orden de ideas, en cada centro de trabajo se puede implementar un sistema de quejas, por medio del cual el usuario de un servicio, después de haber proporcionado debidamente los requisitos mínimos apuntados anteriormente, podrá exponer su inconformidad de forma verbal o escrita, sí es verbal, el responsable de la oficina tomará nota y al finalizar se la mostrará al quejoso quien la firmará.**

#### **4.9.2 Incidencias.**

Definimos a la incidencia como un acontecimiento irregular suscitado en un centro de trabajo, que se le imputa a un trabajador determinado que exige ser investigada por la autoridad competente para deslindar responsabilidades de carácter laboral, administrativa o penal.

#### **4.9.3 Investigación Administrativa.**

Bajo esta perspectiva, consideramos que el director de la escuela debe abocarse a rendir un informe o reporte de hechos, anexando, de existir la queja correspondiente, y por ningún motivo deberá elaborar Acta de Hechos que no tiene regulación alguna o razón de ser, para que sea la autoridad competente ( titulares de las Áreas de la Administración de Servicios Educativos, Unidades Administrativas y Operativas, Direcciones o Coordinaciones Generales), quien se encargue de dar inicio a la investigación administrativa, debiendo de acudir al centro de trabajo para comparecer a los trabajadores involucrados, recabar datos y evidencias.

Cabe aclarar también que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública,<sup>141</sup> estas facultades son personalísimas, no pudiéndose delegar en departamentos u oficinas de apoyo jurídico. Siendo hasta el trámite ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en donde si es posible que sean representados por estos cuerpos de asesores.

#### **4.9.3.1 Autoridad escolar que actúa.**

Los directores y supervisores de escuela, como responsables técnicos de los centros de trabajo, únicamente podrán rendir informes, absteniéndose de desarrollar funciones para las cuales no están facultados o no son competentes.

#### **4.9.3.2 Lugar de la incidencia.**

De vital importancia es el establecer con toda precisión el centro de trabajo donde se da el evento de la infracción, primero, porque se deben deslindar todo tipo de responsabilidades, segundo, en los Lineamientos que regulan la instrumentación de Actas Administrativas a Trabajadores de Base, contenidos en la Carpeta Única de Información,<sup>142</sup> que publicó la Secretaría de Educación Pública en el 2003 dentro del programa de simplificación administrativa, numeral 17, establece.

“-17 El acta que se vaya a instrumentar, deberá formularse dentro del horario del trabajador instrumentado, es decir, **el acta no deberá levantarse fuera del horario que el mismo tiene asignado, salvo en aquellos casos en que por las funciones que desempeñe, se tenga que formular en horas hábiles**

---

<sup>141</sup> REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Op. cit.

<sup>142</sup> LINEAMIENTOS QUE REGULAN LA INSTRUMENTACIÓN DE ACTAS ADMINISTRATIVAS A TRABAJADORES DE BASE. Carpeta Única de Información. Secretaría de Educación Pública. 2003. págs. 111 a 122.

**distintas a su jornada laboral; el lugar, su centro de trabajo o en otro distinto por causas de fuerza mayor-“.**

Tercero, porque es ahí precisamente en donde la autoridad competente habrá de recabar los hechos conforme a las circunstancias de tiempo, modo y lugar así como otras diligencias como son las inspecciones oculares y documentales, comparecer testigos y empleados o personas afectadas por el servicio.

Y como lo establece el Diccionario Jurídico Mexicano el caso fortuito o fuerza mayor "presupone un incumplimiento del contrato; sin embargo, el caso fortuito o la fuerza mayor funcionan como un mecanismo de liberación del deudor ante el incumplimiento del contrato. Que la fuerza mayor es el acontecimiento extraño al deudor (fuerza de la naturaleza), en tanto que el caso fortuito se produce en el interior de la esfera de responsabilidad del deudor, el constreñimiento físico siempre es de origen humano, que la fuerza mayor proviene de la naturaleza o de un factor metahumano, la fuerza mayor pueden ser previstos o no, ya que su inevitabilidad proviene de su magnitud y el caso fortuito es imprevisible por definición".<sup>143</sup>

Por consiguiente, es inadmisibles que el levantamiento de las actas administrativas se lleven a cabo fuera del centro de trabajo, argumentando la fuerza mayor por parte de la autoridad educativa que como ya vimos se justificaría solamente que aconteciera un incendio, inundación, terremoto etc. De no ser así –como acontece a menudo–, sería una forma de dejar indefenso al trabajador instrumentado, por la sencilla razón de que ahí radican laboralmente tanto los testigos de cargo como de descargo que pudieran existir, así como el representante sindical, si bien a todos ellos se les puede

---

<sup>143</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U, N. A. M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. págs. 506 a 507.

citar para que acudan a la sede de la Unidad Administrativa correspondiente, sin embargo, comúnmente se les complica mucho acudir por mutuo propio a los testigos de descargo y al propio representante sindical del centro de trabajo, si no es por intermediación del citatorio *ex profeso* de la misma autoridad, de lo contrario, no podrán abandonar las instalaciones, so pena de instrumentarles Acta de Abandono de Empleo.

Así se infiere del significado común de Acta, según el Diccionario de la Lengua Española:

“Acta. F. Relación escrita de los acuerdos tomados en una reunión por una junta o asamblea. II **Relación de un hecho tomada por la autoridad en el lugar del suceso**”.<sup>144</sup>

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Mexicano <sup>145</sup> establece respecto al acta judicial, que:

"I Acta Judicial. La voz procede del sustantivo latino acta, que significa documento escrito. En el derecho romano se llamaba acta a las leyes, ordenanzas o decretos. **Las acta senatus consignaban lo acaecido en las sesiones del senado.**

...Acta judicial es la relación escrita de uno o más **actos realizados en un procedimiento judicial, autorizada por funcionario facultado para certificar o dar fe**, generalmente el secretario del juzgado o tribunal o el notario que haga sus veces por designación del promovente.

...

III. Carnelutti dividió los documentos **según su contenido, en descriptivos y constitutivos**. Los **descriptivos sirven para representar algo ya sucedido**, en tanto que los constitutivos consignan algo que sucederá.

---

<sup>144</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Op. cit. p. 11.

<sup>145</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U. N. A. M. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. págs. 75 a 79.

IV. Acta Sindical. **Levantar un acta es extender por escrito con cargo a quien tenga autoridad para ello** (por lo general un secretario), una relación lo más completa posible y redactada de manera concreta y en síntesis, de las deliberaciones de una asamblea sindical.

Como podrá notarse de la simple lectura de lo que aporta el origen y significado de la voz acta, podemos destacar lo siguiente:

- I. Proviene del latín actus que significa hecho o acontecimiento.
- II. Sirve para representar algo ya sucedido o consignar algo que sucederá.
- III. Es un documento que se extiende por escrito con cargo a quien tenga autoridad para ello.
- IV. Es decir, es un documento autorizado por funcionario facultado para certificar o dar fe.
- V. En fin, acta es la reseña escrita fehaciente y auténtica de todo acto productor de efectos jurídicos.

#### **4.9.4 Plazos.**

El título sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado trata de las prescripciones, así en su artículo 113 <sup>146</sup> menciona que prescriben:

- I. En un mes:
  - a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento, y
- II. En cuatro meses:

---

<sup>146</sup> LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. cit. págs. 56 a 57.

a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión;

...

c) La facultad de los funcionarios para suspender cesar o disciplinar a sus trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas.

Bien, desentrañemos primeramente el inciso a), indefectiblemente se refiere este inciso al cese unilateral, de ahí que sea injustificado, es decir, que el titular de la Dependencia, en forma personal, dé por terminado, los efectos del nombramiento de un trabajador.

Tocante a la suspensión, de igual forma, cuando el mismo titular de la Dependencia o por interpósita persona con atribuciones o facultades, suspenden a un trabajador, sin haberlo demandado previamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por lo tanto, no se debe confundir con la prescripción para cuando el titular de la Dependencia demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la terminación de los efectos de un nombramiento, en ese caso el trabajador tendrá nueve días hábiles una vez notificado para contestar dicha demanda, así se establece en el artículo 127 bis <sup>147</sup> de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice:

“127 bis. El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el

---

<sup>147</sup> Ibidem. p. 66.



Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollarán en la siguiente forma:

- I. La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción;
- II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y
- III. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días”.

Como podrá notarse la ley correspondiente trata de prescripciones distintas, las cuales deben tomarse muy en cuenta para una defensa conveniente.

En tratándose por otra causa, que no sea la instrumentación de Acta 46 bis y su demanda, la contestación de demanda por parte del reclamante o demandado, según sea el patrón o el trabajador que la interponga, será en un término de cinco días naturales contados a partir del día siguiente de haber recibido la notificación. Estamos hablando, por ejemplo, de la defensa ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contra una suspensión, amonestación o extrañamiento, así se desprende de lo dispuesto por el artículo 130 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.<sup>148</sup>

"La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior".

A propósito, cabe mencionar que el término para objetar un extrañamiento o una amonestación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es de un año, lo anterior según lo que dispone el artículo 112 de la misma ley.

"Artículo 112. Las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y **de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año**, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes".

Otra causas de suspensión es la que se señala en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, capítulo XII de las Suspensiones y Destituciones. (Por delito y por enfermedad).

---

<sup>148</sup> Ibidem. p. 68.

“Artículo 58. La suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores a que se refiere el artículo 43 del Estatuto, sin perjuicio de lo que dispone la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, se decretará de acuerdo con las siguientes reglas:

- I. En los casos de comisión de delitos de cualquier género, la suspensión procederá inmediatamente que la secretaría tenga conocimiento de la prisión preventiva, retrotrayéndose los efectos de aquella al día en que el trabajador fue aprehendido.

Esta suspensión tendrá vigencia hasta la fecha en que se compruebe ante la Secretaría de Educación que se ha ordenado la libertad por resolución judicial ejecutoriada.

**En caso de que se dicte sentencia condenatoria firme, la suspensión continuará en vigor hasta que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva si debe tener lugar el cese del empleado;**

- II. Cuando el trabajador contraiga alguna enfermedad contagiosa que signifique peligro para las personas que trabajan con él, la suspensión operará inmediatamente que lo resuelva la dependencia de su adscripción, sin perjuicio de lo que determine el dictamen médico correspondiente, teniendo en cuenta las disposiciones que norman la concesión de licencias; y
- III. En los casos de suspensión a que se refiere la fracción V del artículo 44 del Estatuto, la Secretaría, previa e invariablemente solicitará del Sindicato su conformidad con tal suspensión, y éste a su vez, estará obligado a otorgarla si aquella demuestra que los hechos imputados al trabajador son de los comprendidos en la mencionada fracción”.

Resultan aplicables a todo lo anteriormente expuesto en este inciso, las siguientes tesis jurisprudenciales:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA EN CASO DE SUSPENSIÓN DE LOS. CUANDO DEBE INICIARSE.- Si bien es cierto que la Cuarta Sala ha considerado que el funcionario que conoce del caso imputado a un servidor público al terminar la investigación, cuando es necesaria, a fin de suspenderlo o disciplinarlo, para que a continuación se inicie el cómputo de la prescripción en los términos del artículo 113 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, **también es de aceptar que tal investigación tiene que iniciarse inmediatamente después de que sea conocido por el órgano jerárquico superior** a fin de que aquella se agote en un término prudente, entendiéndose como tal, uno por lo menos igual al previsto por la propia ley para la prescripción; esto es, **que la investigación iniciada deba terminarse sin exceder de ese término de cuatro meses** y sin que deba suspenderse, salvo causa de fuerza mayor comprobada o a solicitud fundada del trabajador o de su representación sindical, pues lo contrario implica inseguridad jurídica en perjuicio del trabajador".<sup>149</sup>

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRESCRIPCIÓN. LA DEMORA EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA HACER DEL CONOCIMIENTO DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA RESPECTIVA LOS HECHOS FUNDATORIOS DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO LABORAL NO LA INTERRUMPEN. **No es dable considerar que el término para la prescripción debe empezar a correr a partir de la fecha en que el Secretario de Estado correspondiente fue enterado de los hechos fundatorios de la rescisión del contrato laboral, sino desde el momento en que estos sucedieron y en que el director correspondiente levantó el acta administrativa** en la que

---

<sup>149</sup> Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Sala. Séptima Época. Volumen 163-168. Quinta parte. Pág. 46. Aislada laboral.

declararon el propio director y los testigos sobre las faltas de respeto e injurias proferidas por el trabajador, pues **el retardo en que incurrieron el director aludido y el director general respectivo para enviar esa documentación al citado titular de la Secretaría, por conducto del director general** de asuntos jurídicos, a fin de hacer de su conocimiento tales hechos, no interrumpió el término de la prescripción".<sup>150</sup>

"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. LAS AUTORIDADES LABORALES NO PUEDEN REALIZAR SU ESTUDIO DE MANERA OFICIOSA, INCLUSO EN BENEFICIO DEL TRABAJADOR. El estudio de la prescripción no procede de oficio, sino que requiere de la petición de parte, como lo determinó la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 412, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo V, Materia del Trabajo, página 339, de rubro: "PRESCRIPCIÓN, NO ESTÁ PERMITIDO EL ESTUDIO OFICIOSO DE LA.", lo cual rige aun en beneficio del trabajador, ya que, en primer lugar, la mencionada tesis no hace distinción alguna; y, en segundo, no existe disposición que faculte a las autoridades laborales a hacer valer excepciones no opuestas por el trabajador cuando éste sea el demandado. De ahí que dichas autoridades no pueden analizar oficiosamente la prescripción de la acción, dado que éstas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, de manera que si no existe precepto legal que autorice oficiosamente a realizarlo, es indudable que se encuentran impedidas para ello".<sup>151</sup>

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA PARA

---

<sup>150</sup> Semanario Judicial de la Federación. Sala Auxiliar. Séptima Época. Volumen. 175-180. Séptima parte. pág. 456. Aislada laboral.

<sup>151</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo XXI. Mayo de 2005. pág. 1504. Tesis IV. 2°. T. 93 L. Aislada laboral.

SOLICITAR AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA DEJAR SIN EFECTOS EL NOMBRAMIENTO O DESIGNACIÓN DE UN TRABAJADOR. En términos de la fracción V, inciso i del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es causa justificada para dejar sin efectos el nombramiento o designación de los trabajadores, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, **las faltas comprobadas de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva, previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**; por tanto, **si el titular ejercita la acción correlativa, debe señalar la disposición correspondiente que establezca la forma y términos que lo faculten para imponer al empleado las medidas disciplinarias, con el fin de no dejar a su arbitrio el tiempo para sancionar al trabajador** y, en su caso, solicitar la autorización respectiva; de no hacerlo así, para el cómputo de la prescripción de la acción, **deberá aplicarse por analogía el término de cuatro meses** que refiere el artículo 113, fracción II, inciso c) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, **conforme al cual, el término prescriptorio empezará a correr desde el momento en que surja la conducta del trabajador que actualice la causal de despido**; por tanto, para que la acción no prescriba, dentro de ese término el titular actor deberá realizar los actos pertinentes para sancionar o disciplinar al trabajador, instrumentar el acta administrativa de investigación, de conformidad con el artículo 46 bis del ordenamiento legal citado y presentar la demanda ante el órgano jurisdiccional competente".<sup>152</sup>

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE AUTORIZACIÓN, COMPUTO DEL TÉRMINO. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece

---

<sup>152</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo IV. Octubre de 1996. pág. 632. Tesis I. 9°. T. 65 L. Aislada labora.

en su artículo 113 fracción II, inciso c), que prescribe en cuatro meses la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, **contando el término desde que le sean conocidas las causas.** Conforme al precepto legal citado, **no puede considerarse que la prescripción comenzará a correr desde que el departamento jurídico de la dependencia respectiva tenga conocimiento de las faltas en que incurrió el trabajador, porque si tales actos ya fueron del conocimiento del superior inmediato de aquél,** como no se señala por la ley que la prescripción comenzará a correr a partir de que el departamento jurídico de cada dependencia pueda ejercitar la acción correspondiente, **sino desde que los funcionarios conozcan de ellas, la acción que se ejercite con posteridad al término de cuatro meses, tomando en consideración la fecha en que el superior jerárquico del trabajador conoció de los hechos, se considera prescrita".**<sup>153</sup>

Con base en la jurisprudencia citada, podemos considerar que el término prescriptorio comienza a correr desde que sucedieron los hechos y el superior jerárquico toma conocimiento de las causas que motivan la rescisión, sin importar que la investigación no se haya cerrado y tampoco se haya levantado el acta administrativa indicada.

**Lo anterior significa en considerar que el término de cuatro meses para que prescriban las facultades del titular de la Dependencia para sancionar, suspender o cesar a un trabajador de que trata la fracción II del artículo 113 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para que el superior jerárquico tome conocimiento con base en el Acta Administrativa que instrumente el funcionario con facultades para ello, sino el término prescriptorio empieza a correr desde que surge la**

---

<sup>153</sup> Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Sala. Séptima Época. Volumen 50. Quinta parte. pág. 30. Aislada laboral.

**conducta que motive la sanción y que la autoridad competente sea enterada por otras circunstancias objetivas como es el hecho de haber recabado documentos previos al Acta Administrativa, como es la posibilidad de haber recibido la queja por escrito del particular inconforme o haber hecho declarar a la parte quejosa en documentos privados que la autoridad implementa en sus departamentos de apoyo jurídico, denominados “Comparecencias Voluntarias”.**

**Finalmente, establecemos que si en el transcurso de un mes, un día hábil, que la autoridad competente tenga el conocimiento de los hechos y no iniciare la investigación correspondiente, o que la parte quejosa no hace la denuncia correspondiente ante la instancia de la propia Secretaría, habrá prescrito la acción para iniciar la instrucción o para quejarse, según, así se establece en la siguiente jurisprudencia.**

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRESCRIPCIÓN, TÉRMINO EN EL QUE SE DEBE REALIZAR LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA AL DESPIDO A EFECTO DE QUE NO OPERE LA. Si bien, la Ley no establece en cuánto tiempo se debe realizar la investigación administrativa para aquellos casos en que los trabajadores incurran en alguna de las causales a que alude la fracción V, del artículo 46, de la Ley Burocrática, este factor no puede quedar al arbitrio de las dependencias oficiales, porque esto provocaría indiscutiblemente un clima de inseguridad jurídica para el empleado, por lo cual la instrucción deberá iniciarse dentro del primer mes siguiente a la fecha en que se conozcan los hechos que posiblemente constituyan causales de cese. Además, se estima que dicha investigación deberá concluirse en un término breve siempre que el patrón**



cuenta con elementos necesarios para su práctica, tales como documentos o la posibilidad de tomar declaración a los empleados que se requiera".<sup>154</sup>

A manera de corolario, creemos pertinente apuntar que como se advierte del planteamiento de la hipótesis de nuestra investigación, ubicadas en el inciso 1.3 Elementos de la Relación Jurídica de Trabajo; en el inciso 4.3 Facultades de directores y supervisores del Nivel Básico de la Educación; del subinciso 4.3.2 Procedimiento sancionador empleado por los supervisores escolares y en el inciso 4.6 Competencia de los titulares de las Unidades Administrativas: Direcciones Generales, Órganos Desconcentrados, y Áreas de la Administración de Servicios Educativos de la Secretaría de Educación Pública para sancionar infracciones. En donde exponemos los supuestos de las prácticas debatidas que deben modificarse de lo contrario permanecería la confusión a consecuencia de la en ocasiones oscura terminología que se empleó en la legislación para determinar:

¿Quién es el titular de la relación jurídica de trabajo?, ¿Es el Estado o el Titular de la Dependencia? y precisar entonces: ¿quién se debe ostentar como delegante por ministerio de la ley?, ¿el superior jerárquico?, ¿el jefe superior de la oficina?, ¿el jefe inmediato?, o el ¿titular de la dependencia?.

En la práctica laboral sabemos que dichos términos tienen similitud, sin embargo, en el procedimiento laboral burocrático previo a las instancias del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se cometen equívocos de su verdadero significado, confundiéndose con otro tipo de empleados.

Consideramos que el error de concepción subyace desde el aludido artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

---

<sup>154</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Tomo VII. Enero de 1991. pág. 511. Aislada laboral.

-no puede ser que una relación jurídica de trabajo se establezca entre los titulares de las dependencias y los trabajadores-, nada más imposible, a no ser que el trabajador en ciertos casos fuera un empleado particular de ese titular, sujeto a una relación de trabajo simple, ya que en el caso que se plantea, quien otorga el salario por la prestación de un servicio es el Estado que representa a la sociedad, y no el titular de la dependencia mencionada.

Derivación de ello es la serie de anomalías que trae consigo consecuencias jurídicas nefastas para el trabajador de compleja restitución, como lo es el cese de términos del nombramiento o la cancelación de un derecho para ser merecedor de una mejor posición escalafonaria.

Creemos que allí radica el verdadero origen del problema planteado y de donde se derivan los demás, al presuponerse por parte de ciertos empleados que el titular de una dependencia es todo aquel que tiene a su cargo, desde una Secretaría de Estado, pasando por un Director Operativo, hasta llegar con el responsable de una oficina de dirección o supervisión, por lo que consideramos que el legislador deberá modificar dicho artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente, nuestra propuesta de solución a los problemas señalados se encuentra ubicada en el inciso 4.9 denominado Propuesta de Reforma al Capítulo XIV del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, donde se evidencia que desde 1949 no se ha revisado el citado reglamento que cuenta a la fecha con 61 años de vigencia.

Pensamos que con nuestra propuesta se resolvería gran parte de la conflictiva existente en el gremio de los trabajadores al servicio de la educación del país.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Hoy en día la Secretaría de Educación Pública tiene un reglamento de Condiciones Generales de Trabajo obsoleto que no ha sido revisado por la Dependencia en cincuenta y ocho años, cita artículos de una ley abrogada ocasionando confusiones, por regla general, los reglamentos deben encontrarse vinculados a las leyes, porque precisamente se emiten para detallarlas, emplea dos términos análogos para referirse a conductas delictivas semejantes, extrañamiento y amonestación.

SEGUNDA. Establecidas las bases mínimas para la expedición de reglamentos de carácter laboral en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre las condiciones en que se deberá llevar a cabo el trabajo en las Dependencias de los Poderes de la Unión, dichas condiciones generales deberán considerar al momento de imponer una sanción:

- a) La forma y procedimiento en que se llevará a efecto la instrumentación de una sanción.
- b) La definición clara de la persona facultada para ello que actuará en la diligencia.
- c) Así como establecer concretamente las instancias donde el trabajador afectado podrá inconformarse.

TERCERA. El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, por lo tanto es el ordenamiento legal de observancia obligatoria para funcionarios, jefes y empleados de la Dependencia en esencia su contenido debe reunir como su nombre lo indica, las condiciones mínimas pactadas en que se debe desarrollar el trabajo de carácter burocrático detallándolas convenientemente en su justa dimensión y medida.

CUARTA. Las infracciones y recompensas se definen:

- a) Infracciones: como el quebrantamiento de una ley, pacto o tratado. -y estas infracciones no pueden ser otras que aquellas que se definan con precisión y claridad en las condiciones generales-.
- b) Recompensas: como el acto de recompensar o premiar al trabajador por actos extraordinarios o acciones meritorias. -Debiéndose por lo tanto de mencionar en el ordenamiento aludido que acciones o que actos serán los recompensados-.

QUINTA. Las más de las veces quien se encarga de llevar a cabo el procedimiento para sancionar no tiene la facultad y competencia administrativa para hacerlo. Sin embargo, así lo fomentan la Circular denominada Lineamientos para la Atención de Quejas por Maltrato o Abuso en los Planteles de Educación Básica del Distrito Federal y los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos. Razón por la cual consideramos que dicha Circular y Lineamientos son contrarios a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y al propio Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo. Porque ninguna Subsecretaría de Servicios Educativos ni la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal no tienen facultades para habilitar a directivos de escuela que carecen de competencia para instrumentar Actas Administrativas.

SEXTA. Ninguna autoridad educativa, llámese Secretario del Despacho, Subsecretario de Educación o Administrador Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal tienen facultades para reglamentar sobre una ley de carácter formal, ni por delegación del propio titular del Ejecutivo Federal por ser una facultad exclusiva de éste con base en el principio de la división de poderes siendo que el Poder Ejecutivo recae en una sola persona. Por lo que dichos documentos se tendrán por no opuestos, además de que violentan lo

establecido en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley General de Educación, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y al Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública "al otorgar facultades" para instrumentar Actas Administrativas a ciertos empleados de base como son directores y supervisores de escuelas o institutos.

SÉPTIMA. La Secretaría de Educación Pública no ha mostrado interés para actualizar dicho reglamento de condiciones generales bajo los mismos principios éticos que como entidad del Ejecutivo Federal exige difundir, como la promotora por excelencia de los valores de justicia, equidad y democracia en el ejercicio de proporcionar a la sociedad una educación "que lucha contra la ignorancia y sus efectos".

OCTAVA. A la fecha el personal de base de la Secretaría de Educación Pública no cuenta con una defensa laboral conveniente al interior de sus centros de trabajo, frente a la propia Dependencia, y ante el mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el procedimiento laboral burocrático, haciéndose necesaria para su independencia jurisdiccional su incorporación al Poder Judicial de la Federación.

NOVENA. Con base en los argumentos vertidos por el tesista en el capítulo IV del presente trabajo consideramos que se debe expedir un nuevo reglamento de las condiciones generales de trabajo que comprenda los aspectos de:

- a) Términos empleados en concordancia con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que reglamenta, precisando y diferenciando los términos de "Jefes Inmediatos", "Superiores Inmediatos" y "Jefes de la Dependencia".

- b) Reglamente la forma en que debe ser emplazado un trabajador afectado.
- c) Redefina a partir de las prevenciones del capítulo XIV que basta con mencionar a la figura sancionadora -amonestación- para imponer una llamada de atención, advertencia o prevención por las causas que se mencionan en el citado capítulo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. "Parte General". Segunda edición. Porrúa. México. 2001. 618 págs.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999. 866 págs.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1989. 955 págs.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima primera edición. Porrúa. México. 1991. 903 págs.
- ARISTÓTELES. Ética Nicomaquea. Décima segunda edición. (Tr. Antonio Gómez Robledo). (Colección Sepan Cuantos, 70). Porrúa. México. 1989. 364 págs.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. Porrúa. México. 2000. 324 págs.
- AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1999. 354 págs.
- BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México. 2003. 254 págs.
- BOTTOMORE, T. B. Introducción a la Sociología. Décima edición. Península. España. 1989. 366 págs.
- BUNGE, MARIO. La Ciencia, su Método y su Filosofía. Novena edición. Nueva Imagen. México. 1994. 99 págs.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición. Porrúa. México. 1991. 1048 págs.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Trigésima primera edición. Porrúa. México. 1994. 1092 págs.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima quinta edición. Porrúa. México. 1993. 809 págs.
- CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1991. 289 págs.

CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Séptima edición. Porrúa. México. 1991. 591 págs.

DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima tercera edición. Porrúa. México. 2003. 469 págs.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Segunda edición. Porrúa. México. 1998. 736 págs.

DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123. "Sin Apartados". Tercera edición. Porrúa. México. 1998. 250 págs.

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. "Conceptos Generales" Tomo I. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 2000. 669 págs.

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Novena edición. Porrúa. México. 1993. 749 págs.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1993. 750 págs.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Décima segunda edición. Porrúa. México. 2002. 788 págs.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuarta edición. Porrúa. México. 2001. 221 págs.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima edición. Porrúa. México. 1991. 506 págs.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Filosofía del Derecho. Décima edición. Porrúa. México. 1998. 542 págs.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima edición. Porrúa. México. 1989. 444 págs.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Positivismos Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo. Cuarta edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986. 178 págs.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Quinta edición. Porrúa. México. 1995. 592 págs.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 1993. 1095 págs.



KELSEN, Hans. La Teoría Pura del Derecho. "Introducción a la Problemática Científica del Derecho". Segunda edición. Nacional. México. 1989. 215 págs.

MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1992. 131 págs.

MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995. 547 págs.

MOUZELIS, Nicos P. Un Análisis de las Teorías Modernas sobre Organizaciones Sociales. Tercera edición. Península. España. 1991. 233 págs.

MUNGUÍA ZATARAIN, Irma y José Manuel Salcedo Aquino. Redacción e Investigación Documental. "Manual de Técnicas de Investigación Documental". Tomo I. Segunda edición. Universidad Pedagógica Nacional. México. 1982. 233 págs.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Tercera edición. Porrúa. México. 1972. 357 págs.

PARDINAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. Trigésima segunda edición. Siglo Veintiuno. México. 1991. 242 págs.

PENAGOS ARRECIS, Carlos R. Taller de Elaboración de Tesis. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho División de Universidad Abierta. México. 1998. 423 págs.

REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999. 222 págs.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Segunda edición. Porrúa. México. 1997. 550 págs.

SAGARNA, Fernando. Responsabilidad Civil de los Docentes y de los Institutos de Enseñanza. Depalma. Argentina. 1994. 242 págs.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Derecho y Educación. Porrúa. México. 1998. 713 págs.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Porrúa. México. 1959. 825 págs.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima octava edición. Porrúa. México. 2006. 653 págs.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo "Teoría Integral". Tomo II. Segunda edición. Porrúa. México. 1979. 1920 págs.

VARGAS MENCHACA, José Manuel. Manual para la Elaboración de Tesis Profesionales. "Reglas y consejos prácticos". México. 1993. 110 págs.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima vigésima primera edición. Porrúa. México. 2000. 235 págs.

Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Octagésima segunda edición. Porrúa. México. 2001. 1185 págs.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Diario Oficial de la Federación. Tomo CCLXI. Número 46. 28 de diciembre de 1963. pp. 4-16.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Roberto Báez Martínez. Sista. México. 2003. 438 págs.

Legislación Burocrática Federal. Comentada por Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán. Segunda edición. Porrúa. México. 2001. 1185 págs.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Cuadragésima tercera edición. Porrúa. México. 2005. 870 págs.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cuadragésima quinta edición. Porrúa. México. 2005. 72 págs.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Cuadragésima quinta edición. Porrúa. México. 2005. 59 págs.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sista. México. 2003. 77 págs.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Porrúa. México. 2003. 433 págs.

Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXVIII. Número 9. 13 de julio de 1993. pp. 42-56.

Compilación Penal Federal y del D.F. Vigésima edición. Raúl Juárez Carro. México. 2006. 727 págs.

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. Décima sexta edición. Porrúa. México. 1985. pp. 364-391.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCXVI. Número 15. 21 de enero de 2005. pp. 23-45.

Manual General de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCXXIII. Número 17. 23 de agosto de 2005. pp. 48-64.

Estatutos del Sindicato Nacional de los Trabajadores al Servicio del Estado. Septiembre de 2001. 104 págs.

Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública. Décima sexta edición. Porrúa. México. 1985. pp. 392-422.

#### DISCOS COMPACTOS

Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Criterios Relevantes en Materia de Acciones de Inconstitucionalidad. México. 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ley de Amparo y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Legislación Laboral y de Seguridad Social y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Legislación Penal y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Legislación Civil y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Legislación Fiscal y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México. 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. IUS 2006 Junio 1917-Diciembre 2006 Jurisprudencia y Tesis Aisladas.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Segunda edición. Porrúa. México. 1989. 459 págs.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Omeba. Argentina. 1968. 622 págs.

Diccionario de las Ciencias de la Educación. Volumen II. Santillana. España. 1984. 1528 págs.

Diccionario Enciclopédico Espasa. Tomo XIV. Octava edición. Espasa-Calpe. España. 1979. 894 págs.

Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Tomo I. Planeta-Agostini. España. 1987. 622 págs.

ESCRICHE, Joaquín y Juan Rodríguez de San Miguel. Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense. Instituto de Investigaciones Jurídicas U. N. A. M. México. 1998. 736 págs.

GARCÍA Pelayo y Gross, Ramón. Diccionario de la Lengua Española. Octava edición. Larousse. México. 1984. 1663 págs.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M. Diccionario Jurídico Mexicano. IV Tomos. Cuarta edición. Porrúa. México. 2004.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésima primera edición. Porrúa. México. 1995. 525 págs.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Trigésima segunda edición. Porrúa. México. 1991. 849 págs.

RIVA PALACIO, D. Vicente. México a través de los siglos. Segunda edición. Cumbre. México. 1984.

## OTRAS FUENTES

Antología de la Gestión Educativa. Secretaría de Educación Pública. México. 2000. 414 págs.

Lineamientos para la Atención de Quejas por Maltrato o Abuso en los Planteles de Educación Básica en el Distrito Federal. Secretaría de Educación Pública. México. 2002. 38 págs.

Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Básica, Inicial, Especial, y para Adultos 2006-2007. Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. México. 2006. 47 págs.

Lineamientos que regulan la instrumentación de Actas Administrativas a Trabajadores de Base. Carpeta Única de Información. Secretaría de Educación Pública. México. 2003. 80 págs.

Manual de Organización de la Escuela de Educación Primaria en el Distrito Federal. Secretaría de Educación Pública. México. 2000. 85 págs.

Programa Operativo para la Transparencia y Combate a la Corrupción. Secretaría de Educación Pública. México. 2001. 60 págs.