



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**EL RETIRO OBLIGATORIO DEL PERSONAL DOCENTE  
DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA POR  
CAUSAS DE INTERES PUBLICO**

**SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**NANCY PATRICIA PALOMINO GARCIA**

**ASESOR: LICENCIADO EMIR SANCHEZ ZURITA**

**JUNIO DEL 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 Dios:*

*Por darme la vida y unos Padres, a quien encargó mi cuidado y educación; por darme la oportunidad de concluir mis estudios y este trabajo de Tesis, ya a él le debemos todo cuanto somos y tenemos.*

*A mis Padres:*

*Agradeciéndoles la vida y su apoyo incondicional para realizar mis estudios; a ti Mamá, por estar siempre a mi lado guiándome y aconsejándome en todo momento, a ti Papá, por tu ejemplo, siempre trabajador, fue una inspiración constante y me enseñó a no cesar y así concluir este trabajo; gracias a ambos por estar siempre conmigo.*

*Un agradecimiento especial, porque en mucho han estado pendiente de mis hijos y mi familia, apoyándonos cuando lo hemos necesitado.*

*A mi esposo, Fernando:*

*Muchas gracias por estar a mi lado; por ser una de las principales inspiraciones en mi vida profesional; por ese gran apoyo incondicional y sobre todo por ser mi gran amigo, te amo mucho.*

*A mis Hijos:*

*Por ser mi más grande tesoro y la principal inspiración para la culminación de este trabajo. A ti Naomi ,ya que a pesar de ser pequeña eres muy inteligente y confías en mí como madre y profesionalista, tu ternura me da paz y tranquilidad. A ti Josua que eres el más pequeño, con esa alegría que brindas me das una sonrisa cada día, eres un niño muy inteligente.*

*A los dos los quiero y amo, gracias por su comprensión al dejarlos solos para trabajar o poder realizar mi trabajo Terminal; esperando me vean como un gran ejemplo.*

*A mis hermanas:*

*Nelly, Mirna y Wendy, por mostrarme con su ejemplo, siendo más chicas que yo, que también podía concluir mis estudios y apoyarme en todo momento, ya que sin su apoyo y constante deseo de que me superara, logré vencer los temores y miedos que me impedían cumplir este trabajo.*

*A mi Tía Felisa:*

*Te agradezco el cariño y amor que nos brindas a mi familia y a mí, porque a pesar de ya no estar mi abuelita Carmen con nosotros, siempre has estado ahí, al igual que ella, gracias por tu apoyo incondicional para la realización de este trabajo.*

*A mi Tío Alejandro:*

*Gracias por ese ejemplo y ayuda desinteresada, ya que sin tus aportaciones y regaños me hubiese sido más complicado culminar mi carrera y llegar a este momento.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México:*

*Mi alma mater, donde tuve la oportunidad entre miles de personas de aprender, de estudiar y ser parte de sus miembros y jurarle que enalteceré su glorioso lema “por mi raza hablará mi espíritu”.*

*A la FES Acatlán*

*A sus profesores y todas esas personas que ayudaron a darle forma a mi persona en el ámbito del Derecho, les agradezco la oportunidad de darme lo necesario para poder ejercer con profesionalismo y ética.*

*A mi Asesor*

*Lic. Emir Sánchez Zurita, por su entrega y profesionalismo al guiarme en el desarrollo de este trabajo; la experiencia que me mostró en cada asesoría, en cada plática y en general con su actitud.*

*A mis Síodos*

*Quienes me mostraron que las cosas no siempre son fáciles y a la vez que con un poco de dedicación se puede lograr mucho, gracias por dedicar un poco de su tiempo en darme clases y asesorías, lo mismo que observaciones o regaños.*

# INDICE

PAGINA

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO I.- EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1. CONCEPTO.....	4
1.2. NATURALEZA JURÍDICA.....	7
1.2.1. TEORÍAS CIVILISTAS.....	7
1.2.2. TEORÍA DEL ACTO UNILATERAL DEL ESTADO.....	8
1.2.3. TESIS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	9
1.2.4. TEORÍA DEL ACTO UNIÓN.....	10
1.2.5. TEORÍA DEL DERECHO VIGENTE.....	11
1.3. RÉGIMEN JURÍDICO.....	11
1.3.1. CLASES DE ESTATUTOS.....	13
1.3.2. LAS DIFICULTADES DEL ESTATUTO LEGAL.....	16
1.3.3. LOS INCONVENIENTES DEL ESTATUTO REGLAMENTARIO.....	17
1.3.4. VENTAJAS DEL ESTATUTO LEGAL.....	17
1.4. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICO.....	17

## CAPÍTULO II.- REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

2.1. ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL DE 1857 Y 1917... 24	24
2.2. BASES CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN LEGAL.....	41
2.3. REFORMAS AL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL DE 1917.....	43
2.3.1. REFORMA DE 1918.....	43
2.3.2. REFORMA PUBLICADA EN EL “DIARIO OFICIAL”, EL 13 DE DICIEMBRE DE 1934.....	44

2.3.3. REFORMA DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.....	47
2.3.4. REFORMA DEL 28 DE ENERO DE 1992.....	50
2.3.5. REFORMA DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 2002.....	52

### **CAPÍTULO III.- LA DOCENCIA COMO UNA CAUSA DE INTERÉS PÚBLICO**

3.1. CONCEPTO DE DOCENTE.....	55
3.2. LA EDUCACIÓN Y EL DOCENTE EN PREESCOLAR.....	58
3.3. LA EDUCACIÓN Y EL DOCENTE EN PRIMARIA.....	67
3.4. LA EDUCACIÓN Y EL DOCENTE EN SECUNDARIA.....	72
3.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL DOCENTE.....	78

### **CAPITULO IV.- EL RETIRO OBLIGATORIO PARA EL PERSONAL DOCENTE POR CAUSAS DE INTERES PÚBLICO**

4.1. INTERÉS PÚBLICO.....	83
4.2 DAÑO PSICOLÓGICO O FÍSICO CAUSADO AL ALUMNADO POR EL DOCENTE.....	84
4.3. LA PENSIÓN PARA EL DOCENTE.....	87
4.3.1. SEGURO POR JUBILACIÓN.....	95
4.3.2. PENSIÓN POR VEJEZ.....	96
4.3.3. PENSIÓN POR INVALIDEZ.....	99
4.3.4. PENSIÓN POR MUERTE.....	103
4.4. ANÁLISIS PARA UN RETIRO OBLIGATORIO PARA EL DOCENTE DE NIVEL BÁSICO.....	108
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>115</b>



## INTRODUCCIÓN

En la vida de todo ser humano existen metas que alcanzar y retos que vencer.

Una de las metas más trascendentales en la vida, es la culminación de nuestra profesión y el reto es ejercer con dedicación, responsabilidad y constante actualización del conocimiento jurídico.

Para ello, en este primer trabajo de investigación, analizaremos el porqué los docentes deben retirarse a una edad adecuada y no esperarse a tener más de sesenta años, para dejar de servir impartiendo clases, ya que por el interés público los alumnos no aprenden como debería de ser y pueden obtener un daño psicológico o físico causado por el docente.

El alumno puede ser dañado de diferentes maneras, como lo es por medio del maltrato físico, el cual muchas veces por ser menor, no tiene la capacidad de defenderse y es más fácil ser dañado, ya que no cuenta con la fuerza suficiente, tanto moral como física, para detener el golpe de un adulto.

Puede ser que las ofensas de los adultos logren un daño psicológico en un niño, por lo cual ellos se vean retraídos, distraídos o incluso agresivos y se refleje en su comportamiento en casa y en la escuela dentro de sus notas escolares.

El docente tiene estudios para poder manejar grupos de diversas cantidades; pero no los suficientes estudios para grupos demasiado grandes como, es el caso de las escuelas publicas donde los grupos deben ser de más de 30 alumnos, lo cual hace que esto sea una labor más difícil, ya que el docente después de cierta edad, comienza a perder por cuestiones naturales los estribos por todas las cargas de trabajo que tienen, no sólo en la escuela sino también los problemas familiares o de salud, entre otros.

En el primer capítulo, comenzaremos por ver lo que es un servidor público ya que como sabemos los docentes forman parte del personal de la Secretaría de Educación Pública, la cual forma parte de la Administración Pública Centralizada, de acuerdo al primer artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública y en cuanto a los Servidores Públicos el artículo 108 Constitucional establece quienes son estos.

En un segundo capítulo, veremos como desde nuestros antepasados se preocupaban de que todos los niños y ciudadanos tuvieran la oportunidad de estudiar y tener los conocimientos básicos y necesarios para poder sobrevivir, la única diferencia es que tardaron demasiados años para que la educación fuera gratuita, laica y obligatoria a nivel preescolar y primaria para todos, ya que solo podían estudiar e ir a la escuelas los niños con posibilidades económicas, pero con el paso del tiempo y la lucha de la Revolución Mexicana fue hasta después en 1917 cuando se promulgo la Constitución Política de México, en su tercer artículo se estableció la educación gratuita, laica y obligatoria a nivel básico y con tantas reformas a favor hoy en día, debe ser obligatoria desde los 3 años cumplidos al 31 de diciembre y todos los niños y ciudadanos deben de hacer la etapa de preescolar, primaria y secundaria, sin excepción alguna.

Posteriormente, en el tercer capítulo encontraremos lo que es un docente y en el cual viendo el “saber como”, le permite al docente ser ágil en el uso y variación de las técnicas más eficaces para un objetivo determinado. El que sepa que existen muchos estudios relativos a la manera como aprende la gente, sobre todo en lo relativo al aprendizaje para nuevas técnicas. Es importante recalcar que un docente necesita saber comunicarse hábilmente con el grupo. Y lo que es más importante: “Trasmitir imágenes, más que conceptos”. Ya que les resulta difícil retener y comprender los conceptos en términos abstractos, en cambio las imágenes son contenidos que fácilmente retenemos, memorizamos y significamos. De igual manera, definiremos como se desempeña un docente de preescolar, de primaria y de secundaria, ya que el docente es la persona que enseña, así como, explica la forma y método, estos son diferentes, dependiendo el nivel que lo requiera y el grado de dificultad, ya que los

alumnos son de edades distintas así como capacidades y actitudes, según el grado que cursan.

Por último, en el cuarto capítulo veremos lo que es la pensión, así como las clases de pensiones que hay, como son, por jubilación, edad avanzada, cesantía por edad, por muerte y por invalidez, no sin dejar de hacer mención, el porqué deben mejor jubilarse los docentes a cierta edad de manera obligatoria.

Terminamos este trabajo de investigación con una serie de conclusiones a fin de que a los lectores les sea útil y eficiente.

## **CAPÍTULO I.- EL SERVIDOR PÚBLICO**

### **1.1. CONCEPTO**

Comenzaremos por ver que en un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por eso debemos saber primero el concepto de Servidor Público y así poder saber cual es la responsabilidad en la que pueden incurrir al causar alguna irresponsabilidad y quienes son los funcionarios que actúan como servidor Público, y de acuerdo al artículo 108 constitucional, son Servidores Públicos:

”Los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de la Justicia local, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Como podemos observar el artículo 108 constitucional no nos redacta una definición en si de Servidores Públicos, pero podemos decir que es toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en sus órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los municipios de los organismos descentralizados.

También podemos decir que Servidor Público es toda persona que presta sus servicios al Estado, pero sin embargo no se refiere a todas las personas, sino a aquellas que pertenecen a los organismos e instituciones que integran la Administración Pública Federal. Aún cuando el concepto de Servidor Público es el que en forma general ha adoptado nuestra constitución para referirse a los empleados del Estado, en nuestro país se hace una distinción entre funcionarios y empleados sin que se precise la diferencia entre uno y otro. Por otro lado consideramos que el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y tiene funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir, que el funcionario es aquel que ejerce las actividades,

competencia u “oficios” del órgano y no la persona que lo auxilia ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaría, la mecanógrafa, o el profesionalista al que se le encomienda el dictamen de un asunto. En consecuencia es servidor público toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en uno de los tres órganos fundamentales del Estado federal, o de las entidades federativas, de los municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque estos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder.

Hoy en día la doctrina ha permitido diferenciar las calidades de funcionarios y empleados como:

a) la duración en el empleo que no da ninguna distinción ya que puede haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo que un empleado; b) de su retribución no da bases de distinción ya que el artículo 5º constitucional, nos dice que a todo trabajo le corresponde su justa retribución por lo tanto funcionarios y empleados deberán ser retribuidos económicamente por los servicios que presten a la Administración Pública, y sus presupuestos y tabuladores no hacen distinción alguna; c) de la naturaleza del derecho que regula la relación todos los empleados se encuentran sometidos al mismo régimen de derecho público y por lo tanto no hay diferencias entre funcionarios y empleados; d) en cuanto al tipo de sus funciones no existe material suficiente para ver si hay alguna distinción toda vez que el funcionario es el que tiene la atribución para decidir y ordenar, y los empleados sólo son ejecutores, y en la relación jerárquica siempre hay alguien que ordena y alguien que obedece, aun entre funcionarios; y por último tenemos e) el tipo de ordenamientos que regulan su actuación la cual el funcionario tiene sus facultades previas en la Constitución y en las leyes, a diferencia de los empleados que es en los reglamentos, lo cual no demuestra alguna diferencia en si toda vez que los órganos administrativos obtiene sus facultades bajo los tres sistemas constitucional, legal y reglamentario.

## **1.2. NATURALEZA JURÍDICA**

Una de las corrientes que explica la naturaleza jurídica que se genera entre el Servidor Público y la Administración nos dice que se trata de un Derecho Privado, ya que para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que se trata de un contrato; pero el desempeño de la función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón del interés público, y sin embargo las normas solo pueden ser de Derecho Público.

Es necesario señalar que en el caso de los servidores públicos de la administración centralizada, la relación se da por un nombramiento y por eso cuando la relación es creada por el concurso de más voluntades el acto recibe el nombre de elección.

La pluralidad de regímenes que caracteriza al desempeño de la función pública, impide determinar con claridad la naturaleza jurídica del acto que establece la relación (sea laboral o no) entre el estado y los servidores públicos.

El nombramiento, acto por el que comúnmente se establece la relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos, como ya lo mencione antes es objeto de diferentes teorías respecto a su naturaleza jurídica, las cuáles veremos.

### **1.2.1 TEORIAS CIVILISTAS**

Existe un viejo concepto, en que la prestación de un trabajo asalariado tiene su origen en la libre manifestación de voluntad por parte del prestador y prestatario (trabajador y patrón), que en igualdad de circunstancias convienen las condiciones en las que será desempeñado el servicio, estas teorías sostienen que a partir de un acto de naturaleza contractual, el Estado obtiene la fuerza de trabajo necesaria para cumplir con las atribuciones que posee.

Las razones en las que estas teorías encuentran vigencia dentro del pensamiento de algunos tratadistas son de carácter histórico, ya que el derecho romano ha sobrevivido

hasta nuestros días, con esquemas conceptuales que arraigaron en el derecho civil; en cuanto al derecho del trabajo no es la excepción, como tampoco lo es ya más específicamente la función pública cuya práctica reviste una reglamentación que desborda la rigidez conceptual propia del derecho civil.

En mi opinión, la interpretación que caracteriza a estas teorías ha sido totalmente descartada en México, a partir de la promulgación de la constitución de 1917, la cual establece los derechos mínimos para los trabajadores en general y limitó considerablemente la posibilidad de negociación de las condiciones de la prestación del servicio en virtud de un contrato.

Por lo que respecta al individuo que específicamente pone su fuerza de trabajo al servicio del Estado, tuvieron que pasar más de 40 años para que la Constitución lo protegiera. Fue en 1960, cuando el constituyente adiciona el apartado B al Art. 123 y dicho nombramiento es el instrumento legal que cotidianamente fundamenta la relación, y aunque presupone la aceptación del futuro servidor público de esta declaración unilateral del Estado, ello no implica que el acto pueda ser encuadrado dentro de un esquema civilista, en el cual se da una teoría de igualdad de derechos entre las partes, hecho que en el caso de la función pública no se presenta, debido a la prelación jurídica del estado, tanto en lo que se refiere al acto como en lo concerniente a la relación laboral derivada de él.

### **1.2.2. TEORIA DEL ACTO UNILATERAL DEL ESTADO**

Como se ha señalado anteriormente que aun cuando el nombramiento es el resultado de una manifestación unilateral de la voluntad del estado, destinada a designar como servidor público a un individuo, ello no implica, salvo las excepciones contenidas en el art. 5º constitucional, la obligatoriedad por parte del mismo individuo de desempeñarse como tal y someterse al régimen jurídico correspondiente.



La función pública representa, en nuestros días, una alternativa viable para la obtención de empleo. En un mundo cuya organización social ha demostrado su incapacidad para proporcionar un medio de vida a todos aquellos que han alcanzado la mayoría de edad, no es frecuente encontrar individuos que rechacen un nombramiento el cual les confiera la calidad de servidores públicos; más bien, el fenómeno se evidencia en sentido inverso, sobre todo por lo que se refiere a la estabilidad en el empleo.

### **1.2.3. TESIS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO**

Algunos tratadistas sostienen que la función pública implica un contrato de naturaleza administrativa celebrado por el particular que decide desempeñarse como servidor público. Recordando que los contratos administrativos atienden a un interés público y están sujetos a un régimen de derecho público, en tanto que en los de derecho privado, el estado concurre a tratar como particular; es decir, desprovisto de su carácter soberano y sometido a las normas de derecho común.

En México resulta problemático plantear así esta cuestión, en virtud de la ambigüedad del término interés público, cuyo concepto puede dar cabida a cualquier actividad estatal; y, además, atendiendo al hecho de que las contrataciones de servicios, de obra pública, de adquisiciones y de enajenaciones se encuentran reglamentadas por normas del derecho público. Por ello cabría preguntar que contratos celebrados por el estado están sujetos al derecho común, máxime si se argumenta que los bienes del estado ya sean del dominio público o privado son inembargables y casi siempre imprescriptibles.

Considero discutible que una figura jurídica cuyas aplicaciones están delimitadas por la constitución (art. 134) deba ser utilizada para analizar la naturaleza de otra (el nombramiento). Quienes aceptan esta tesis, la de considerar como contrato administrativo al acto formal por el cual el estado establece la función pública, implícitamente niegan que exista una relación laboral, ignorando que la legislación

vigente en nuestro país, acerca de la materia, sostiene dicha existencia, además de que en esencia sí se da tal relación laboral.

#### 1.2.4. TEORÍA DEL ACTO UNIÓN

El acto unión también se conoce como *acto condición*; esta teoría explica la naturaleza jurídica del acto por medio del cual se establece una relación con el estado, y:

- a) En primer lugar la existencia de normas jurídicas previamente creadas para regular la función pública;
- b) La decisión libre del estado y del individuo para iniciar una relación de trabajo, conforme a las normas referidas, y
- c) La aplicación de dicho orden jurídico al caso concreto.

Así realmente no encontramos mayor variación entre el acto unión y cualquier convenio; sin embargo, los momentos del acto que han sido bosquejados son precisos en su descripción y se acercan con mayor objetividad que las teorías anteriores, a una solución satisfactoria. De ello se infiere la presencia de un acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que con independencia de su denominación, constituye un convenio o contrato desde luego, no de naturaleza civil o administrativa. En materia laboral (trabajadores en general), la ciencia del derecho ha aceptado la existencia de los contratos colectivo e individual de trabajo como actos ajenos a cualquier clasificación formulada por el derecho privado o público. Creo necesario reconocer al acto que establece una relación laboral entre el estado y sus trabajadores, una naturaleza ajena a la tradición civilista o administrativa y ubicarla, ya sea dentro de una variedad del contrato de trabajo o dentro de una realidad distinta de todo lo ya conocido, y la cual forma parte de una disciplina jurídica autónoma: el derecho burocrático.

### **1.2.5. TEORÍA DEL DERECHO VIGENTE**

Para esta teoría, la naturaleza jurídica del acto que nos ocupa en el presente tema la determina la ley misma al regularlo. Criterio que, a fuerza de simplista, es anticientífico en virtud de que no todo lo plasmado en un texto legal es técnicamente correcto, por una parte y, por la otra, porque es una posición formalista, la cual no puede ser considerada como punto de partida para elaborar un concepto general aplicable a las realidades que pretende explicar.

### **1.3. RÉGIMEN JURÍDICO**

El régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, en primer lugar existen dos ramas del derecho que regulan su relación: el Derecho Disciplinario, y el Derecho Laboral Burocrático; y en segundo termino, este Derecho Laboral se encuentra integrado a su vez por varios sistemas que establecen, de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores.

El Derecho Disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servicios públicos se ajusten a los valores tutelados, establecidos en el título cuarto de la Constitución.

La aplicación de las normas disciplinarias por la Administración Pública, no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus trabajadores en cuanto servidor público, de donde se deriva la sanción por el incumplimiento de las obligaciones para con la sociedad. Los encargados de la imposición de sanciones disciplinarias actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

El Estado para la realización de sus funciones necesita del elemento personal y como es de todos conocido, las actividades estatales tienen una diversidad de campo de acción y matices muy variados, lo que trae como consecuencia para la experiencia administrativa mexicana, que se originen toda una gama de ordenamientos que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Genéricamente la relación de trabajo está regida en materia federal y del Distrito Federal, por los siguientes ordenamientos:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).
2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional (Diario Oficial de 28 de Diciembre de 1963).
3. Ley del ISSSTE (Diario Oficial de 30 de Diciembre de 1959).
4. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1982).
5. Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles (Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1975).
6. Ley Federal del Trabajo (Diario Oficial del 1º de abril de 1970).
7. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos (Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1976).
8. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial de 18 de Noviembre de 1981).
9. Ley a favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado (Diario Oficial 7 de Enero de 1950).
10. Acuerdos sobre gratificación de fin de año de empleados civiles y militares.

Cada grupo de servidores públicos tienen su estatuto particular, conforme a la Constitución, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales de trabajo, acuerdos presidenciales (como es lo relativo a la gratificación; anual), circulares, etc.

Las disposiciones legislativas que las complementan en materias como seguridad social, estímulos y recompensas o presupuesto, seguidas de una cantidad considerable de acuerdos y reglamentos que contienen generalmente criterios de aplicación de las leyes y disposiciones de rango superior.

Se ha dicho que los servidores personales otorgados al estado en virtud de un contrato civil (privado) no constituyen función pública y, por ende, una relación laboral. No obstante, vale la pena recordar que actualmente en México están sujetos a ciertos lineamientos contenidos en el decreto que aprueba el presupuesto de egresos de la federación y en disposiciones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por la de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **1.3.1. CLASES DE ESTATUTOS**

El término estatuto proviene de latín *statutum*, que se traduce como lo establecido, lo ordenado, asentado o determinado y, por extensión se le identifica como cualquier regla o régimen legal aplicable a una situación específica. También Estado y de modo más comprensivo situación jurídica determinada. Para designar al instrumento que contiene las disposiciones legales a las que se someterá el desempeño de la función pública, y se refiere concretamente a la relación de trabajo que establece el Estado con los servidores públicos. Tradicionalmente se habla de dos clases de estatutos: el reglamento y el legal. El primero tiene su origen en una decisión de la autoridad administrativa, esto es, el ejecutivo en ejercicio de sus facultades reglamentarias determina las condiciones en las que se desarrollará la relación; por su parte, el segundo emana de una clásica disposición expedida por el órgano legislativo, es decir, una ley, orgánica y materialmente considerada.

Los rasgos más generales de los estatutos para servidores públicos son expresar los derechos que estos tienen respecto al estado por virtud del desempeño de la función pública (como es un ascenso, sueldo, vacaciones, jubilación, etc.); determinar los deberes, (ya sea duración de la jornada, buen comportamiento durante ella, discreción

y respeto por el trabajo asignado), así como imponer las sanciones en caso de violación a sus disposiciones y designar a la autoridad competente para decidir las.

El servidor público debe estar regido por leyes, según el Doctor Gabino Fraga: “Una Ley de Servicio Civil que diera la debida consideración a la situación de las dos partes que intervienen en la relación de servicio. Estado empleo y que conciliará debidamente las exigencias de uno y otro, podría llegar a establecer un régimen de garantías para el empleado, en términos tales, que se pusiera un freno a la arbitrariedad de los titulares del poder, pero que al mismo tiempo impidiera que el propio Estado viera amenazada su existencia por las reclamaciones de sus empleados.”<sup>1</sup>

El tratadista uruguayo Hugo Martins afirma: “El conjunto de normas, cualquiera que sea su naturaleza (constitucional, legal o reglamentaria) que establece la regulación jurídica de la relación funcional, constituye el estatuto al que están sometidos los funcionarios públicos.”<sup>2</sup>

“Esta palabra de estatuto se aplica en general a todas las especies de leyes, ordenanzas y reglamentos: cada disposición de una ley es un estatuto que permite, ordenada o prohíbe alguna cosa: y así es que al fin de los preámbulos de las leyes y antes de los artículos en que éstas suelen dividirse, se encuentran no pocas veces las palabras estatuímos y ordenamos. Pero más especialmente se llaman estatutos las ordenanzas, pactos, reglas o constituciones que se establecen para el gobierno o dirección de algún pueblo, universidad, colegio, cabildo en otro cuerpo secular o eclesiástico.”<sup>3</sup>

“La palabra estatuto dice el jurista Rafael Bielsa, expresa un conjunto de prescripciones ciertas y más o menos estables que tienen por objeto asegurar en forma positiva los derechos de las funciones.”<sup>4</sup>

1. Fraga Gabino, p. 158
2. Miguel Acosta Romero, p. 415
3. Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, tomo II p. 661
4. Rafael Elsa, Derecho Administrativo, tomo III, P. 108

El estatuto material constituido por las normas jurídicas vigentes que rigen la relación de trabajo, determinando los derechos y los deberes de los servidores públicos.

El estatuto formal es la ley que agrupa sistemáticamente a dichas normas jurídicas; en el caso particular de México, para los trabajadores de base federales lo sería la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El estatuto único es aquel que pretende regular todas las situaciones posibles, abarcando a civiles y militares, a miembros de la administración y de la docencia, agentes diplomáticos, policías, etc.

El estatuto múltiple, sería aquel que estableciera un conjunto de reglas específicas y separadas para cada grupo de funcionarios.

También se puede hablar de un sistema mixto, y es aquel que establece un Estatuto General que rige a todos los funcionarios y estatutos específicos, estableciendo normas particulares para cada grupo de servidores públicos.

Las constituciones de casi todos los países consagran principios generales sobre nombramiento, responsabilidad, etc., de los servidores públicos y dejan a las leyes secundarias detallar la relación de trabajo. Por ejemplo, el artículo 117 constitucional de Suiza, que a la letra dice:

“Los funcionarios de la confederación son responsables de su gestión. Una ley federal determinará lo concerniente a este respecto.”<sup>5</sup>

La Constitución española de 1978 en su artículo 103, apartado 3, señala: “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, peculiaridades del ejercicio de su

5. Elsa, Derecho Administrativo, tomo III, P. 108

derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”<sup>6</sup>

La Constitución de la República italiana en su artículo 51 dispone: “Todo ciudadano de uno o de otro sexo, podrán tener acceso a los puestos públicos y a cargos de elección en condiciones de igualdad y siguiendo los requisitos establecidos por la ley.”<sup>7</sup>

En segundo lugar, las modificaciones son hechas con más garantías, en virtud de la manera como la ley es votada y discutida. Existe el menor riesgo de que las leyes sean modificadas por razones circunstanciales o personales, o en vías de permitir el deslizamiento de la arbitrariedad.

### **1.3.2. LAS DIFICULTADES DEL ESTATUTO LEGAL**

El estatuto legal presenta ventajas indiscutibles. Se puede hacer una ley general, aplicable a todos los servidores públicos, en donde se definen no sólo los principios generales de su situación y por consecuencia el legislador reglamentario, será el encargado de fijar las modalidades de detalles especiales a cada categoría de servidor público.

En México existe un estatuto de carácter mixto, es decir, uno rige a la mayoría de los trabajadores al servicio del Estado, artículo 123, apartado B y la ley reglamentaria del mismo y toda una serie de estatutos particulares que regulan las diversas dependencias que integran tanto los Poderes de la Unión como la administración pública en particular.

6. Constitución Federal de la Conferencia Suiza del 29 de mayo de 1874

7. Constitución Española de 1978, publicada el 29 de diciembre de 1978

8. Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947



### **1.3.3. LOS INCONVENIENTES DEL ESTATUTO REGLAMENTADO**

La organización por vía general e impersonal del servidor, estabilidad y la igualdad del trabajador; así como impedir un favoritismo, este fin no es siempre atendido cuando el estatuto es reglamentario, la razón de esto se encuentra en que la mayoría de veces, la autoridad que establece el estatuto, es por lo general la que toma las medidas individuales acerca del funcionario.

El estatuto presenta una cierta inestabilidad para el trabajador, porque por las características propias del reglamento, este puede ser fácil y rápidamente modificado. La reglamentación es también a veces establecida de tal manera que se dejan en ella fisuras para permitir el deslizamiento de favoritismo.

### **1.3.4. LAS VENTAJAS DEL ESTATUTO LEGAL**

El estatuto legal ofrece las ventajas que son la contrapartida de los inconvenientes del estatuto reglamentario. Esto se debe a que la reglamentación emana de una autoridad que está colocada fuera y por encima de la jerarquía administrativa y que, por consecuencia; no tiene las mismas tendencias que el otro funcionario cuando fija está reglamentación. En primer lugar la situación para el servidor público sería más estable, porque la modificación de la ley es más difícil que la del reglamento.

## **1.4. CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Toda la actividad que realiza el Estado la lleva a cabo a través de sus órganos: originarios y derivados, creadores y creados, fundamentales y secundarios, y a su vez los órganos la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y que forman la competencia de los órganos, es decir, son seres humanos los titulares de los mismos y

quienes coadyuvan con éstos en la realización de las múltiples tareas que el Estado tiene encomendadas.

Los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados, genéricamente hablando en funcionarios y empleados. Los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen, junto con los artículos 112, 113 y 114 el capítulo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, permiten establecer las características que les son propias a cada uno de estos tipos de servidores públicos y la diferencia existe entre ellos.

Del texto de los artículos constitucionales mencionados y otras disposiciones constitucionales, se concluye que son altos funcionarios: El Presidente de la Republica, los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios el Despacho, el Jefe de Departamento del Distrito Federal, ahora Jefe del Distrito Federal, el Procurador General de la República, los Asambleístas del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas de los Estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los Presidentes Municipales, es decir, todos los funcionarios a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, les considera como tales, incluidos los magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito y los miembros de la Judicatura Federal, las de los Estados y la del Distrito Federal.

Se advierte igualmente que a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, existen altos funcionarios, que para la aplicación de la ley de responsabilidades, están sujetos a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo previsto por las constituciones de los Estados. El criterio de distinción entre los altos funcionarios se corrobora en la parte relativa a la responsabilidad de los servidores públicos.

De manera muy general, los trabajadores al servicio del Estado pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empleados:

- El empleado es quien presta sus servicios para algún órgano del estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.
- En cuanto a los funcionarios, como se expuso, disponen de un poder jerárquico respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores (desde el jefe de departamento hasta subsecretario).
- Al alto funcionario, tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña el ámbito federal un cargo de elección popular (presidente de la república, diputado o senador), el que encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial (ministro de la Suprema Corte de la Nación) o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo (secretario de estado). Conforme a la constitución federal, aquí quedan incluidos todos los servicios públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

Se ha demostrado que tradicionalmente nuestros textos legislativos, los dividen en empleados de confianza y empleados de base, que son los equivalentes a la clasificación que los distingue en funcionarios y empleados.

El apartado B del art. 123 constitucional en su fracc. XIV hace referencia a que los cargos de confianza serán los determinados por la ley y, además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como salarial.

La Ley Federal de los Trabajadores que son considerados de confianza y, por exclusión, determina a los de base. De acuerdo con el nivel de competencia, que los clasifica en servidores públicos federales, locales y municipales, de conformidad con la división de poderes, en servidores públicos del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Otras clasificaciones, como personal sindicalizado; civil y militar.

El tema relativo a la distinción entre funcionarios y empleados públicos ha sido motivo de diversas controversias y formulación de distintos criterios, de los que citare los siguientes.

1. CRITERIO RELATIVO A LA DURACION DEL EMPLEO. De acuerdo con este criterio, los funcionarios son designados, o en su caso electos, por un tiempo determinado, en tanto que los empleados son generalmente nombrados, con carácter de permanente. Este criterio no tiene validez, pues si bien es cierto que los empleados son nombrados, por regla general con carácter de permanente, también lo es que los funcionarios a veces están al frente de los órganos, el mismo o más tiempo que los empleados.
2. CRITERIO RELATIVO A LA RETRIBUCION. El cargo de funcionario es honorífico, en tanto que el empleado es remunerado. Esto también carece de validez, pues en el sistema mexicano, por ejemplo, en abierta posición con la misma, el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracc. I y II del art. 123, el párrafo cuarto del art. 5º señala: "En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servidores profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que estos señale." Lo transcrito es gráfico y destruye

el criterio de distinción expresado, independientemente de que la realidad, y seguramente en virtud de la mayor responsabilidad en el desempeño de su función, el funcionario obtiene una remuneración mayor que la que percibe el empleado.

3. CRITERIO DERIVADO DE LA NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA QUE VINCULA AL FUNCIONARIO Y AL EMPLEADO CON EL ESTADO. La naturaleza de la relación que vincula al funcionario con la función es de Derecho público, en tanto que vincula al empleado con el Estado es de Derecho privado. Este criterio de distinción, como los anteriores, es también inadmisibles, ya que considero que la relación que vincula a los empleados con el Estado es de Derecho público, dado el contenido de su actividad y la naturaleza de la misma.
4. CRITERIO DERIVADO DE LA FACULTAD DE ORDENAR Y EJECUTAR. Sus sostenedores manifiestan que los funcionarios tienen la facultad de mando, es decir, la de ordenar, y en cambio, los empleados solamente tienen la facultad de ejecutar lo ordenado. Este criterio de distinción que se acerca es cierto modo al que considero correcto, parte, sin embargo, de una confusión que es importante señalar, consistente en confundir los términos de las autoridades con sus auxiliares, que son diferentes, independientemente de que todos los funcionarios son autoridades pero no todas las autoridades tienen el carácter de funcionarios.
5. CRITERIO DERIVADO DEL ORIGEN DE SUS FACULTADES. De acuerdo con este criterio, el origen de las facultades de los funcionarios es la ley, en tanto que la de los empleados lo es el reglamento. Este criterio de distinción carece de validez, pues el reglamento es materialmente una ley, es decir, tiene la misma naturaleza, y por ende, las mismas características esenciales, por lo cual este criterio de distinción formal, que distingue a la ley del reglamento, no es el adecuado.
6. CRITERIO DEL CARÁCTER REPRESENTATIVO, ES DECIR, EXTERNO DEL ACTO DEL FUNCIONARIO Y VINCULACION INTERNA DEL EMPLEADO. De acuerdo con este criterio, el funcionario realiza una función de carácter externo,

que le es transmitida por la ley, y que afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la actividad del empleado es solamente de carácter interno, pues su labor en si no afecta jurídica de los administrados, lo que solamente puede ser el funcionario, quien tiene representatividad, como titular del órgano. En tales condiciones, el funcionario es, por regla general, titular del órgano, en tanto que el empleado jamás lo es.

Considero que el criterio correcto para establecer la diferencia entre funcionario y empleado público, es el expuesto en el numeral anterior; ya que el funcionario es la persona que realiza la función, en tanto que el empleado es un colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera de la administración, sin que trascienda al exterior, es decir, a los administrados, por lo cual su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la del funcionario, si la afecta, puesto que el titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante.

El funcionario no solamente expresa la voluntad del órgano, sino que además ha intervenido legalmente en la formación de esa voluntad que exterioriza y representa en el ejercicio de la función pública.

Los funcionarios como los empleados, con las notas distintivas que les diferencian, constituyen a lo que varias leyes como la Constitución y sus reglamentarias y otras ordinarias denominan servidores públicos, pues en efecto la finalidad de su trabajo es la de servir al público, a través del servicio público propiamente dicho o de alguna otra actividad que en sentido estricto no lo es, pero que forma parte de la actividad del Estado, prestada a través de los órganos competentes y en última instancia mediante el trabajo de los servidores públicos.

La persona que accede a un cargo o empleo público, al reunir los requisitos que la ley correspondiente señala y que en las condiciones que está misma establece, ellos son los funcionarios de derecho, funcionarios y empleados propiamente dichos, y

solamente en forma excepcional acceden al cargo o empleo personas que no han reunido tales requisitos. El funcionario de derecho accede a un cargo o empleo público creado por la ley. Los requisitos que debe reunir el funcionario o empleado y todos y cada uno de los que la Constitución y sus leyes reglamentarias establecen que su designación o elección debe ser por la autoridad competente o por el cuerpo electoral respectivo, y la elección o la designación de llevarse a cabo, además, como lo determinan las leyes correspondientes.

## **CAPÍTULO II. REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

### **2.1. ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL**

Este tema es un estudio de largo proceso, por tratarse de dos siglos, pero al mismo tiempo los frecuentes cortes gubernamentales y por consecuencias jurídicas permite estudios cortos, por gobierno, por tendencia, por tipo de norma jurídica, etc.

La situación del nuevo país en sus inicios no era muy optimista. Se trataba de un gran territorio, fragmentado por su accidentada geografía, con una población diversa y una economía en crisis que tuvo que recurrir a préstamos forzosos entre sus pobladores, a impuestos nacionales y aún peor, a préstamos del exterior. Ante esta situación se sumó el insuficiente sistema de comunicaciones; una gran población analfabeta y una intervención centralizadora del poder, ejercido por caudillos militares, jefes eclesiásticos y caciques que inhibían toda participación de carácter democrático.

El siglo XIX fue un largo proceso de cambios, rápidos en la política y con menor velocidad en lo social. El problema prioritario de todos los existentes fue definir la identidad política del nuevo país. La minoría criolla, detentora del poder, se dividió en dos modelos contrapuestos: uno que pretendía imitar al país vecino del norte, como proyecto civilizado occidental, de tipo republicano, federal, laico, y otro que defendía las tradiciones coloniales, con tendencia centralista, católico, conservador y monarquista.

El enfrentamiento entre estos dos grupos se prolongó toda la primera mitad del siglo XIX, lo interesante es que las dos opciones de gobierno que a distancia fueron cuatro: monarquía nacional, monarquía con príncipe europeo, república centralista y república federalista.



En esta búsqueda de identidad política se ocupó el grupo gobernante. Sólo entre ellos se dio la discusión, pocas veces al pueblo se le consultó. Lo importante era mantenerse en el poder y parecería que en eso dedicaron todo el tiempo y todas sus fuerzas, aunque la misma legislación emitida por cada uno de esos gobiernos, nos demostrará que se dieron tiempo para atender otros aspectos de la vida nacional, como lo es el caso concreto de la educación.

El 5 de Febrero de 1857 se juró la Constitución por el Congreso y por Ignacio Comonfort, quien asumió la presidencia. Se promulgó el día 11 de ese mes.

Art. 3º. La enseñanza es libre. La Ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y con que requisitos se debe expedir.

Art. 32. ... se expedirán leyes para mejorar la condición de mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen de cualquier ciencia o arte estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

Art. 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a funciones federales, se entienden reservadas a los estados.

Con los pronunciamientos en todo el país contra la nueva constitución, hicieron que el mismo Comonfort, renunciara a la presidencia de la República la cual ocupara Benito Juárez, quien reivindicó la vigencia de la Constitución. Los conservadores desconocieron ese gobierno y designaron a Félix Zuloaga presidente provisional. Esta situación de dos presidentes al mismo tiempo duró tres años, con los consiguientes enfrentamientos militares, hasta el triunfo del grupo liberal, con Benito Juárez como presidente interino.

Decreto que dictó Benito Juárez como Presidente Interino el 18 de febrero de 1861.

Artículo único. El despacho de todos los negocios de la instrucción pública, primaria, secundaria y profesional se hará en lo sucesivo por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

Ese mismo mes decretó la secularización de los establecimientos de beneficencia y la extinción de comunidades religiosas.

En el decreto del 6 de abril de 1861, la instrucción pública es un ramo del Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.

La Ley del 15 abril de 1861. Ignacio Ramírez es el ministro responsable. Se refiere al arreglo de la instrucción primaria en DF y territorios, que queda bajo la inspección del gobierno federal. Declara que se abrirán escuelas para niños de ambos sexos, auxiliará con sus fondos a las municipalidades siempre que se sujeten al plan de estudios que se presenta; sostendrá a profesores de enseñanza elemental en los estados, en pueblos donde no haya escuelas; establece una escuela de sordomudos. Incluye currículo de primaria, preparatoria y normal. Obligaciones de maestros, selección de éstos por examen de oposición. Propone dar alimento en escuelas, a alumnos externos pobres. Importante por instituir la instrucción estatal u oficial.

En el mes de junio de 1861, Benito Juárez fue declarado presidente constitucional de México.

El 10 de octubre de 1861 el Ayuntamiento Metropolitano y cada regidor en su cuartel debe enviar a una escuela gratuita a niños de 7 a 12 años que no estén recibiendo educación o que no tengan certificado de impedimento notorio y todo niño vagabundo se remitirá a la escuela gratuita más cercana.

El 10 de abril de 1865, durante el Segundo Imperio el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano nos habla:

Artículo 5.- El Emperador gobernará por medio de un Ministerio compuesto de 9 Departamentos ministeriales, [uno de ellos] es el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos.

El 27 de Diciembre de 1866, el Plan de instrucción pública y su reglamento, instituyen las diferentes clases de instrucción pública: primaria, secundaria y superior, mencionando las materias para las dos primeras. La enseñanza primaria será obligatoria, con la prescripción de las autoridades locales de vigilar que los niños concurren a la escuela; gratuita, bajo la vigilancia de los ayuntamientos y del Ministro de Instrucción por medio de los prefectos. Objetivos de la enseñanza secundaria, su currículo, sus diferentes planteles, obligaciones de alumnos, obligaciones de profesores y directores, los tipos de instituciones educativas...

En estos años se sufre otra intervención extranjera, los franceses tras la declaración de Juárez de suspender el pago de la deuda extranjera, invaden territorio mexicano. En 1864, con apoyo de conservadores mexicanos, instalan en México la monarquía con Maximiliano de Habsburgo, hasta 1867 que fue fusilado y reinstalada la república, con Juárez a la cabeza. A partir de este año, el sistema republicano federal es el único sistema político en México. Terminarán las guerras entre conservadores y liberales por imponer un tipo de gobierno, pero eso no supone su fin, después se enfrentarán en apoyo a ciertos personajes, en protesta por algunas disposiciones oficiales, etc.

Esta relativa estabilidad política, esta consolidación gubernamental, propició un ambiente favorable a la economía: aparecen nuevas industrias con algunas inversiones extranjeras que ven con mayor seguridad su participación en México; el gobierno fomenta ciertos renglones productivos, se enriquecen los medios de comunicación y transporte con la instalación de las primeras líneas de teléfono, telégrafo y ferrocarril. Estos pasos tienen inmediata consecuencia en la educación, se perfila una política educativa de manera más concreta. Aumentan planteles escolares elementales y secundarias, también para niñas; se crea la preparatoria, aparecen nuevas escuelas especiales como la que atiende a ciegos y sordomudos, de artes y

oficios, etc. Definitivamente, la época de mayor desarrollo de la educación se inicia en 1867, la misma ley de instrucción pública lo demuestra.

El 28 de noviembre de 1867 se decreto que establece la Escuela Normal para sordomudos, la cual estará a cargo del profesor que dirige la escuela municipal de sordomudos en esta capital.

El 2 de diciembre de 1867, la Ley Barreda Juárez promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el DF, resultado del trabajo de una comisión formada por intelectuales políticos positivistas, en un ambiente donde era urgente consolidar el triunfo liberal.

Esta ley reglamenta el artículo 3º de la Constitución de 1857 que declara la enseñanza elemental libre, gratuita para los pobres y obligatoria desde los cinco años, para lo cual los burócratas deberán demostrar cada seis meses la asistencia de sus hijos a la escuela.

Se determinan las materias de primaria de niños y niñas, de secundaria, de preparatoria, requisitos de admisión, de las escuelas profesionales: jurisprudencia, medicina, agricultura y veterinaria, ingeniería, bellas artes, naturalistas, comercio, normal, artes y oficios, y para la de sordomudos.

Establece una Junta Directiva de la Instrucción primaria y secundaria del DF, su composición, sus facultades. De los fondos de instrucción pública.

Fue elaborada por la Comisión constituida por el Ing. FRANCISCO y Lic. JOSÉ DÍAZ COVARRUBIAS, Dr. IGNACIO ALVARADO, Lic. EULALIO M. ORTEGA, Dr. GABINO BARREDA, Dr. PEDRO CONTRERAS ELIZALDE, LEOPOLDO RIO DE LA LOZA, Lic. AGUSTIN BAZAN, Lic. ANTONIO TAGLE y Dr. ALFONSO HERRERA.

Su reglamento se publicó el 24 de enero de 1868, el cual determina el currículo de primaria para niños y niñas, menciona las características de la educación primaria: libre, gratuita y obligatoria; los requisitos de ingreso a la instrucción secundaria, su currículo; la escuela de sordomudos y su currículo; la escuela de artes y oficios y currículo, igualmente de maestros de obras; en su artículo 53 establece la Junta Directiva de Instrucción Primaria y secundaria del DF, sus atribuciones y fondos. Añade el reglamento de calificaciones.

La Ley Orgánica de Instrucción Pública del 15 mayo 1869 y su reglamento respectivo del 9 noviembre 1869. La Ley Barreda no encontró acogida favorable y Juárez envió a su nuevo ministro de educación un decreto de 14 enero de 1869 para reformar la ley de 1867 que debe establecer amplia libertad de enseñanza, propagar instrucción primaria y popular, popularizar y vigorizar las ciencias exactas y naturales. No hay cambios sustanciales a la Ley de 1867, también presenta currículo de primaria para niños y otro para niñas, con algunos recortes del anterior. Se mencionan escuelas nocturnas para adultos.

El 4 de abril de 1873, el ministro Díaz Covarrubias, durante la gestión de Lerdo de Tejada, propone un Proyecto de ley sobre la instrucción primaria obligatoria de 5 a 13 años los niños y hasta los 11 las niñas; se responsabiliza a los ayuntamientos de su cumplimiento, determina sus materias, sanciona a los que no la cumplen. El artículo 15º considera cumplido este precepto de obligatoriedad cuando el alumno haya aprendido lectura, escritura, las cuatro operaciones de aritmética, decimales, urbanidad y moral.

En 1873 el Congreso expide una ley que anula el concepto de uniformidad en los estudios de la escuela preparatoria.

El 14 de diciembre de 1874 decreto del Congreso de la Unión: sobre las Leyes de Reforma:

Art. 1º.- el estado y la iglesia son independientes entre sí. [...]

Art. 4º.- la instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto quedan prohibidas en todos los establecimientos de la federación, de los estados y municipios. Se enseñará la moral en los que por naturaleza de su institución lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto. La infracción de este artículo será castigada con multa y destitución en caso de reincidencia.

El 25 de noviembre de 1875 la Comisión de Educación del Congreso presenta un proyecto de ley:

Art. 1. La instrucción primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República.

Art. 2. Comprende los siguientes ramos: lectura, escritura y aritmética en sus 4 operaciones.

Art. 3. Los gobernadores de los estados reglamentarán esta ley para hacerse efectivos los preceptos que contiene.

El Dictamen de la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Senadores sobre la instrucción obligatoria en 1877 propone:

El artículo 1º establecía que todo habitante del DF y territorios tiene derecho a abrir escuelas y enseñar en ella. [...]

Art. 6. Se afirma la obligatoriedad de la instrucción primaria para niños de ambos sexos, de seis a 14 años niños, 12 años niñas. Multa a los padres que no cumplan la ley. El gobierno proveerá del número adecuado de escuelas y los ayuntamientos respectivos vigilarán el cumplimiento de este precepto. Se incluye currículo de primaria.

El 28 de febrero de 1878, Protasio Pérez de Tagle elabora el Reglamento para escuelas primarias y secundarias para niñas. Currículo de primaria, planes de estudio de secundaria para fortalecer la preparación magisterial.

El 1º de enero de 1879 se da el acuerdo que prohíbe dar clases privadas a profesores de escuelas nacionales para no caer en la imparcialidad en exámenes a sus alumnos particulares. El 12 de enero de 1879 se da el Reglamento para escuelas primarias de niños. Se prescribe oficialmente la enseñanza objetiva; currículo de enseñanza primaria dividida en tres secciones.

El 15 de septiembre de 1879 se da el establecimiento de las Academias de Instrucción Primaria para difundir las nuevas técnicas pedagógicas.

En 1879 el intento de reglamentar el art. 3º constitucional por el Sr. Hilarión Frías y Soto quien sostiene que aprender no es un derecho sino un deber, de ahí se desprende la constitucionalidad de su carácter obligatorio. Cualquiera puede abrir escuelas, la autoridad sólo debe intervenir por razón de la moral pública, higiene o delitos. Libertad para enseñar cualquier doctrina política, social o religiosa. Se debe exigir título al profesor de primaria pública.

El 28 de octubre de 1880 se intento reglamentar el artículo 3º constitucional por Ignacio Cejudo, Juan Antonio Esquivel y Práxedes Guerrero. Consagran el derecho de individuos y sociedades a abrir escuelas, previo aviso a autoridades municipales. Colegios particulares libres de elegir textos y enseñar doctrinas políticas, religiosas, científicas. Las escuelas oficiales serán gratuitas y en ellas se podrán cursar en cualquier tiempo las materias. Obligatoria la enseñanza de la Constitución Federal y la de cada Estado. Libertad de educación. Entre las profesiones que requieren título está la de profesor.

Este proyecto causó una gran discusión, pero finalmente se archivó. El 18 de marzo de 1884 durante el gobierno de Manuel González, la Junta Directiva de Instrucción Pública, en uso de la facultad del art. 65 de la ley orgánica de instrucción pública de 1869 promulgó un Reglamento Interior para las escuelas primarias, de niños y niñas, destinado a modernizar y uniformar la enseñanza y a adaptar las doctrinas y teorías a

las necesidades e idiosincrasia nacional. Trata sobre las condiciones que deben tener los planteles, horarios escolares distribución de tiempo, obligaciones del personal y currículo.

El 17 de diciembre de 1885 se dio el Decreto de creación de la Escuela Normal de profesores de instrucción primaria. Se trata de una escuela para ciudadanos mexicanos de provincia y la capital del país, para asegurar unificación de la educación en todo el país. Esta escuela es la única que puede examinar a los candidatos a profesores de enseñanza primaria en escuelas públicas del DF y territorios federales.

Las escuelas de instrucción primaria nacionales y las municipales del DF y Territorios se organizarán según este reglamento para escuelas anexas a la escuela normal.

Incluye currículo de la normal, de la primaria anexa y de párvulos anexa. Sus textos serán señalados por la Junta Directiva de la Escuela Normal. El 2 de octubre de 1886 el Reglamento de la Escuela Normal para profesores y profesoras en la ciudad de México. La Escuela Normal dependerá del Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

Art. 4º. La carrera de profesor será de 4 años...

Art. 23. Sus alumnos serán de dos categorías: pensionados y no pensionados.

Obligaciones de egresados.

Art. 45. Desde el 1º de enero de 1887 solamente esta Escuela Normal podrá examinar y aprobar para ejercer profesorado de instrucción primaria en escuelas públicas del DF y Territorios de Tepic y Baja California.

Art. 51. Desde el 1º de enero de 1888 los libros de texto de escuelas primarias nacionales y de los ayuntamientos del DF y Territorios, serán señalados por la Junta de la Escuela Normal...

El 23 de mayo de 1888 se elaboró el Proyecto de Ley de Instrucción Primaria, elaborado por el Sr. Julio Espinosa (en octubre de 1887, reformado al mes siguiente y



aprobado hasta mayo de 88) En las escuelas oficiales no pueden emplearse ministros de culto alguno, ni persona que haya hecho votos religiosos.

Artículo 1º. Concede al Ejecutivo plazo de un año para organizar la instrucción primaria oficial en el DF y territorios, a cargo de municipios en la administración de fondos y nombramiento de profesores, observando una serie de requisitos que se añaden. Incluye currículo de primaria elemental y superior. Describe las escuelas públicas. Propone la creación de un Consejo de Vigilancia en cada municipio.

El 4 de junio de 1888 se da el decreto para la transformación de la Escuela Nacional Secundaria de Niñas en Escuela Normal para Profesoras.

El 1 de diciembre de 1889 al 31 de marzo de 1890 se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional Pedagógico, donde se adoptó una nueva dirección en la educación, más clara y objetiva. Se adoptó la pedagogía moderna, la uniformidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria; se orientó el programa de primaria a formar al ciudadano mexicano y se consideró la necesidad de atender la población rural en el aspecto educativo.

El 28 de mayo de 1890 se da el decreto que autoriza al presidente legislar en materia educativa.

Art. 1º El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta que se autoriza al Ejecutivo para dictar todas las disposiciones convenientes a fin de organizar y reglamentar la instrucción primaria en el DF y territorios de Tepic y Baja California sobre las bases de que esa instrucción sea uniforme, laica, gratuita y obligatoria.

Art. 2. El Ejecutivo dará cuenta al Congreso del uso de esa facultad.

Lo primero que hizo Porfirio Díaz fue atender las recomendaciones de los dos Congresos de Instrucción y expidió la Ley Reglamentaria de Instrucción el 21 de marzo de 1891.

Del 1 de diciembre de 1890 al 28 de febrero de 1891 se realizó el Segundo Congreso nacional pedagógico, donde se dispuso sobre el uso de textos, métodos modernos de enseñanza, etc.

El 21 de marzo de 1891 la Ley Reglamentaria de la ley de 1888 sobre las bases de uniformidad, laicismo, gratuidad y obligatoriedad en escuelas municipales y nacionales.

Art. 2º la enseñanza primaria es obligatoria para niños y niñas de 6 a 12 años, excepto enfermos y residentes a más de 2 kilómetros de la escuela pública.

Art. 3º. Currículo de enseñanza primaria, escuelas, personal y alumnos.

Art. 62. Los asuntos de enseñanza primaria que hasta hoy se ocupa la Junta Directiva, queda a cargo del Consejo Superior de Instrucción Primaria. Se mencionan sus funciones nacionales y municipales.

Las escuelas particulares que acepten el programa, pueden dar enseñanza religiosa siempre que no se oponga a la moral universal. Esta ley asume muchas de las propuestas del Primer Congreso Nacional Pedagógico. También considera algunos planteamientos del Segundo Congreso. La mayoría de los estados siguieron el ejemplo de la Federación y legislaron de acuerdo a las dos asambleas. El ministro Baranda promulgó esta ley y, para unificar el proceso educativo, remitió una circular a los estados solicitando su cooperación para realizar en conjunto, los propósitos educativos bajo una misma guía. El objetivo del segundo congreso, sobre unificar la educación como elemento nacional de fuerza, paz y progreso, está por iniciarse.

El Reglamento interior de las escuelas oficiales de enseñanza primaria elemental el 31 de mayo de 1891. Establece los principios básicos del régimen de las escuelas primarias elementales en el DF y Territorios; sus programas, el personal y sus obligaciones; alumnos. Determina que las escuelas particulares que acepten el programa de esta ley, podrán dar enseñanza religiosa según el culto al que pertenezcan, siempre que no se oponga a la moral universal.

El 27 de mayo de 1892 el Reglamento Escuela Normal de profesores y profesoras. Duración uniforme de cinco años.

El 19 de mayo de 1896 se Decreto: la instrucción oficial primaria elemental en el DF y territorios dependerá exclusivamente del Ejecutivo de la Unión y así se asegurará la uniformidad en todas las primarias oficiales. En su artículo 2º se dice que la primaria superior se organizará como enseñanza media entre la elemental y la preparatoria. Se estableció la Dirección General de Instrucción primaria para difundir y atender con uniformidad el plan científico y administrativo. En el artículo 4º se establece la uniformidad de la educación preparatoria para toda carrera profesional. El artículo 6º autoriza al ejecutivo a modificar las leyes vigentes de instrucción pública en lo que fuere necesario con arreglo a los artículos precedentes.

El 3 de junio de 1896 la Ley Reglamentaria de la instrucción obligatoria en el DF. Ratifica el reglamento de mayo. Habla de la obligatoriedad de la enseñanza elemental, del programa de la primaria, la distribución de sus materias, de los consejos de vigilancia, creación y funciones de la Dirección General de Instrucción Primaria y de sus delegados en los territorios. La enseñanza primaria superior se organiza como enseñanza media, entre elemental y preparatoria.

El 7 de noviembre de 1896 la Ley reglamentaria de la instrucción primaria superior en el DF y territorios. Define la primaria superior, con sus materias, la distribución del tiempo, libros de texto, etc. Sus autores fueron: Luis E. Ruiz, Manuel Cervantes Imaz y Ezequiel A. Chávez, Comisión creada por iniciativa de Baranda.

El 18 de diciembre de 1896 el Reglamento interior de las escuelas nacionales de enseñanza primaria. La enseñanza primaria oficial se imparte en escuelas elementales, superiores y nocturnas; la duración de estudios; sus objetivos; el personal de cada escuela y sus obligaciones; los planteles, su funcionamiento; los

alumnos y sus obligaciones. Las escuelas nacionales deben impartir instrucción obligatoria, gratuita y laica.

El 18 de abril de 1905 se da la iniciativa por la Secretaría de Relaciones Exteriores que anuncia la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Obra de Justo Sierra, quien fungirá como su titular.

Sus atribuciones: promover la instrucción primaria, normal, preparatoria y profesional en el DF y Territorios. Esta oficina permitía al secretario recabar mayores recursos, moverse con mayor libertad dentro de su esfera, tener acceso directo al presidente quien desde 1901 tenía facultades extraordinarias para legislar en materia educativa. La secretaría permitió a Sierra, nuevo secretario, organizar su doctrina educativa. Aunque se restringió al DF y Territorios, su influencia se dejó sentir en todo el país.

La Ley de 15 de agosto de 1908. La ley comienza por afirmar que las escuelas oficiales primarias serán esencialmente educativas. La palabra instrucción es deficiente para hablar de la escuela. La educación implica el sentimiento y la emoción, la cultura moral. Sus características serán: nacional, integral, laica y gratuita. Incluye el currículo de la primaria elemental y la superior. Las escuelas suplementarias para adultos. Las escuelas privadas asumen este programa. Esta ley también cuida de formar y seleccionar a los profesores, dotándolos de buenos sueldos, ascensos y considerándoles su antigüedad.

La Ley Constitutiva de la Escuela Normal Primaria el 12 de noviembre de 1908. Para perfeccionar la formación pedagógica y el "arte de educar" se incluyen currículo y organización de escuelas anexas.

El 18 de junio de 1910 se aprueba la creación de la Universidad Nacional de México. En 1910 se prepara la insurrección popular. Al año siguiente cundió la rebelión en todo el país, lo que obligó a Porfirio Díaz a renunciar a la presidencia de la República; lo sustituyó el secretario de Relaciones: Francisco León de la Barra, como provisional.

Los grupos levantados en armas presentaron documentos con propuestas políticas, muchos incluyeron también problemas sociales especialmente sobre las tierras y la situación obrera. Respecto a la educación, hubo algunos que la demandaron, como el documento elaborado por una comisión del Partido Antirreeleccionista:

El Apartado: Mejoramiento y fomento de la Instrucción.

Art. 10.- Multiplicación de escuelas primarias, en tal escala, que queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al clero.

Art. 11.- Obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno o particulares, declarándose la responsabilidad de los directores que no se ajusten a este precepto.

Art. 12.- Declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de 14 años, quedando al gobierno el deber de impartir protección en la forma que le sea posible a los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la escuela.

Art. 13.- Pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria.

Art. 14.-Hacer obligatoria para todas las escuelas de la República la enseñanza de los rudimentos de artes y oficios y la instrucción militar, y prestar preferente atención a la instrucción cívica que tan poco atendida es ahora.

Art. 20.- Suprimir escuelas regentadas por el clero.

Art. 24.- Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de 14 años

Durante el periodo de 1911 a 1916 se extendió el movimiento armado por todo el país, algunas facciones revolucionarias y sus líderes dieron a conocer sus respectivos planes de acción, entre los que se llegaron a mencionar las escuelas elementales. Además, muchos maestros se alistaron en las filas revolucionarias, ayudaron a los jefes a delinear programas, redactar planes o promover entre sus comunidades los objetivos de la revolución.

Los niños también se unieron a los ejércitos revolucionarios, muchos de ellos por leva, otros por acompañar a sus padres, y algunos voluntariamente. Un buen número de

ellos, había nacido en los campamentos revolucionarios. El Proyecto de Constitución, presentado por Venustiano Carranza, 1º de diciembre de 1916.

Art. 3º.- Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se de en establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los mismos establecimientos.

Art. 4.- A ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria [...] que le acomode, siendo lícito [...] La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejecución, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Art. 5.-...El Estado no puede permitir que se lleve a cabo ningún contrato, pacto o convenio que menoscabe, pierda o sacrifique la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o voto religioso...

Art. 27.- Las instituciones de beneficencia pública o privada para auxilio de necesitados, difusión de enseñanza [...] o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de ministros de cultos; tendrán capacidad para adquirir bienes raíces indispensables para el objeto de que trate la misma institución.

Art. 31.- Son obligaciones de todo mexicano:

I. Concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de 10 años, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado, a recibir la educación primaria elemental y militar.

II. Asistir, en días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, a recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedor de la disciplina militar.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad: ... XXVII .- Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura superior general, entretanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares. Los títulos que

se expidan por los establecimientos de que se trate, surtirán sus efectos en toda la República.

Art. 121.-... V.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de cada Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros estados.

La Comisión, después de un largo debate presentó su propio dictamen:

Artículo 3º. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos, y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Las dos propuestas del artículo establecían libertad de enseñanza; ambas deciden la laicidad en escuelas primarias oficiales, el Dictamen añade las escuelas particulares. Señalan la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria. El artículo del dictamen incorporó la prohibición a religiosos de participar en educación y acentúa la vigilancia del estado en escuelas particulares.

El día 31 de enero de 1917 los diputados y Venustiano Carranza, firmaron la Constitución, que fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1º de mayo.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 5 de febrero de 1917.

Título Primero. Capítulo I. De las Garantías Individuales.

Art. 3º.- La educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios 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 24º la libertad de creencias, el criterio orientará a dicha educación, se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a. será democrática, 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, 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, cuanto 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 sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal ( y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y , además, deberán cumplir los planes y programas oficiales.



IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos.

V. El Estado podrá retirar, discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

VI. La educación primaria será obligatoria.

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

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 que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

## **2.2. BASES CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN LEGAL**

Art. 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. [...] La ley determinará cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. [...] El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa del trabajo, de educación o de voto religioso [...]

Art. 27.-... III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la

enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aun que éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio.

#### Capítulo II De los Mexicanos.

Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado.

#### Título 3º. Capítulo II Sección III De las facultades del Congreso.

Art. 73. El Congreso tiene facultad: ... XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República Mexicana. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Título VI. Del trabajo y de la previsión social.

Art. 123.- [...] El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo. [...]

VI.- Los salarios mínimos [...] generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. [...]

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo [...] situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. [...]

Artículos Transitorios:

Artículo 12.- Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos, y las demás personas que hayan prestado servicio a la causa de la Revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para adquirir fracciones a que se refiere el artículo 27 y derecho a descuentos que las leyes señalarán.

Artículo 14.- Queda suprimida la Secretaría de Justicia.

## **2.3. REFORMAS AL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL DE 1917**

### **2.3.1. REFORMA DE 1918**

Para moderar las excesivas restricciones a la libertad de enseñanza, que contenía el artículo 3º, en noviembre de 1918 el presidente Carranza envió una iniciativa de reformas a dicho artículo, la cual no prosperó.

### **2.3.2. REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL, EL 13 DE DICIEMBRE DE 1934**

En el mes de diciembre de 1932, en la ciudad de Querétaro, el Partido Nacional Revolucionario celebró su segunda Convención Nacional Ordinaria. Un grupo de diputados encabezados por Alberto Bremauntz y Luis I. Rodríguez, pugnaron abiertamente por una sustancial modificación del artículo tercero constitucional. Se sometieron dos propuestas a la misma asamblea: la educación racionalista y la orientación socialista en la enseñanza. Después de acaloradas discusiones se aceptaron y fueron insertadas en el Plan Sexenal de la siguiente manera:

"La escuela primaria será laica no en el sentido puramente negativo, abstencionista, en que se ha querido entender el laicismo por elementos conservadores y retardatarios, sino que en la escuela laica, además de excluir toda enseñanza, se proporcionará respuesta verdadera, científica y racional a todas y cada una de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que les rodea y de la sociedad en que viven. De otra manera la escuela dejaría de cumplir su misión social. "

El PNR presentó al Congreso de la Unión, el siguiente Proyecto de Reformas al artículo 3º constitucional:

Artículo 3º. Corresponde a la Federación, a los Estados y a los Municipios, la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos sus tipos y grados.

La educación que imparta el Estado será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica.

Los particulares podrán impartir educación en todos sus grados; la educación primaria, secundaria y normal requieren previa y expresa autorización del poder público; será científica y socialista, con los mismos planes, programas, métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación oficial correspondiente, y estará a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad e ideología acorde con este artículo. Los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las sociedades o asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en la educación de que se trata. Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros y campesinos.

El Estado fijará las condiciones que, en cada caso, deban reunir los planteles particulares a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para que pueda autorizar su funcionamiento.

El Estado revocará discrecionalmente, en todo tiempo, las autorizaciones que otorgue en los términos de este artículo, o cuando se viole cualquiera de las normas legales; contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

La educación primaria será obligatoria, y el Estado la impartirá gratuitamente. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá la Ley Reglamentaria destinada 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 públicos que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Este proyecto fue turnado para su estudio y dictamen a las comisiones correspondientes. Quedando el texto en definitivo, como sigue:

Artículo 3º. La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. Sólo el Estado - federación, estados, municipios - impartirá educación primaria, secundaria o normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso, con las siguientes normas:

- a. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de culto, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.
- b. La formulación de los planes, programas y métodos de enseñanza, corresponderá en todo caso al Estado.
- c. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.
- d. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, la autorización concedida. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación, de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros y campesinos. La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente y a cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares [...]

VII. 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.

El nuevo texto constitucional y su orientación doctrinal fueron objeto de una larga polémica dentro del mismo partido político, en el Congreso contra otros grupos políticos y la opinión pública; el artículo provocaba optimismo en unos y rechazo en otros. Se reconocía la dificultad de explicar la función que se confería a la educación. De esta manera transcurrió el periodo gubernamental de Lázaro Cárdenas.

### **2.3.3. REFORMA DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946**

En el siguiente gobierno, se reformó el artículo. La segunda guerra mundial obligó a repensar los proyectos en todo sentido. Implicó una recomposición profunda de las instituciones, al crear un nuevo orden económico, político y social. Manuel Avila Camacho, presidente constitucional de México, optó por ondear la bandera de la unidad nacional, inspirada en los principios de una constructiva democracia social.

Avila Camacho entregó a la Cámara de Diputados, el proyecto de reforma al artículo 3º. Constitucional.

"... En momentos en los que es menester prepararnos a vencer los obstáculos del periodo de posguerra, las tareas educativas son de importancia suprema, ya que la escuela es el laboratorio del porvenir y de ella dependerá el éxito con que arrastren las próximas generaciones todas las experiencias que les plantea un mundo en trance de urgente reconstrucción. ... Es necesario extender la acción normativa de los preceptos

de la enseñanza... la educación para la defensa de la unidad nacional y la educación para el orden de la convivencia internacional... "

De esta manera, propuso el siguiente texto:

Artículo 3º. La educación que imparta el Estado - federación, estados y municipios - 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.

Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado 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.
- 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, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, sectas, grupos, sexos o de individuos.
- d. Los particulares podrán impartir enseñanza en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y campesinos) deberá obtenerse previamente, en cada



caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.

e. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos a y b del presente artículo, además, deberán cumplir los planes y programas oficiales.

f. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparte educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.

g. El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

h. La educación primaria es obligatoria.

i. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias para 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 la infrinjan.

A diferencia del artículo 3º del año de 1934, el de 1946 omite la educación socialista, el concepto racional y exacto del universo, y en la ideología aceptable de los profesores particulares. Agrega: desarrollo armónico de las facultades del ser humano, criterio científico contra la ignorancia y sus efectos, un sistema democrático para vivir, criterio nacional sin hostilidades ni exclusivismos, contribución a la mejor convivencia humana y gratuidad absoluta en la educación que imparta el Estado. Continúa la prohibición de religiosos a participar en la labor educativa, la facultad del ejecutivo de retirar la autorización docente a particulares; la obligatoriedad y gratuidad de la

educación primaria oficial y la facultad del Congreso de la Unión de distribuir responsabilidades entre la federación, estados y municipios en esta materia.

#### **2.3.4. REFORMA DEL 28 DE ENERO DE 1992**

La vigencia de la versión del artículo 3º constitucional de 1946 fue de muchos años, hasta la presidencia de Salinas de Gortari cuando el Congreso volvió a ocuparse de él. El ejecutivo federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa presidencial el 18 de noviembre de 1992 para reformarlo. Sus propósitos eran "consagrar el derecho a la educación, precisar la obligación del Estado de impartir educación preescolar y secundaria, además de primaria; establecer la obligatoriedad de la secundaria, garantizar la vigencia del carácter nacional que debe tener la educación y terminar con la situación jurídica que afectaba a los miembros de la sociedad civil dedicados a ofrecer servicios educativos de tipo privado."

Decreto, del 4 de marzo de 1993, que declara la reforma del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo primero.- se reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

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.

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, cuanto 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 religiones, 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 a 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.

b. Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley.

VII. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí 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 modalidades que establezca la ley federal del trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

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.

### **2.3.5. REFORMA DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 2002**

La cual a la letra dice:

“TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE REFORMA A LA CONSTITUCION, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2002

PRIMERO.- EL PRESENTE DECRETO ENTRARA EN VIGOR AL DIA SIGUIENTE DE SU PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

SEGUNDO.- LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DEBERA, A LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE DECRETO, INSTALAR COMISIONES TECNICAS Y DE CONSULTA CON LAS DEMAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DEL PAIS QUE RESULTEN PERTINENTES, PARA INICIAR UN PROCESO TENDIENTE A LA UNIFICACION ESTRUCTURAL, CURRICULAR Y LABORAL DE LOS TRES NIVELES CONSTITUCIONALES OBLIGATORIOS, EN UN SOLO NIVEL DE EDUCACION BASICA INTEGRADA.

TERCERO.- LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DEBERA, A LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE DECRETO, INSTALAR COMISIONES TECNICAS Y DE CONSULTA CON LAS DEMAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DEL PAIS QUE RESULTEN PERTINENTES, PARA INICIAR UN PROCESO TENDIENTE A LA REVISION DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y MATERIALES DE ESTUDIO, PARA ESTABLECER, EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES, LOS NUEVOS PROGRAMAS DE ESTUDIO DE LA EDUCACION PREESCOLAR OBLIGATORIA PARA TODO EL PAIS, ASI COMO PREPARAR AL PERSONAL DOCENTE Y DIRECTIVO DE ESTE NIVEL, DE ACUERDO A LA NUEVA REALIDAD EDUCATIVA QUE SURGE DE ESTE DECRETO.

CUARTO.- CON EL OBJETIVO DE IMPULSAR LA EQUIDAD EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION PREESCOLAR EN EL PAIS, LA AUTORIDAD EDUCATIVA DEBERA PREVER LO NECESARIO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LO QUE DISPONE EL ARTICULO 2o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROFESIONES, EN EL SENTIDO DE QUE LA IMPARTICION DE LA EDUCACION PREESCOLAR ES UNA PROFESION QUE NECESITA TITULO PARA SU EJERCICIO, SIN PERJUICIO DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS DE QUIENES A LA FECHA IMPARTEN ESTE NIVEL EDUCATIVO.

QUINTO.- LA EDUCACION PREESCOLAR SERA OBLIGATORIA PARA TODOS EN LOS SIGUIENTES PLAZOS: EN EL TERCER AÑO DE PREESCOLAR A PARTIR DEL CICLO 2004-2005; EL SEGUNDO AÑO DE PREESCOLAR, A PARTIR DEL CICLO 2005-2006; EL PRIMER AÑO DE PREESCOLAR, A PARTIR DEL CICLO 2008-2009. EN LOS PLAZOS SEÑALADOS, EL ESTADO MEXICANO HABRA DE UNIVERSALIZAR EN TODO EL PAIS, CON CALIDAD, LA OFERTA DE ESTE SERVICIO EDUCATIVO.

SEXTO.- LOS PRESUPUESTOS FEDERAL, ESTATALES, DEL DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPALES INCLUIRAN LOS RECURSOS NECESARIOS PARA: LA CONSTRUCCION, AMPLIACION Y EQUIPAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA SUFICIENTE PARA LA COBERTURA PROGRESIVA DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION PREESCOLAR; CON SUS CORRESPONDIENTES PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL DEL PERSONAL DOCENTE ASI COMO DE DOTACION DE MATERIALES DE ESTUDIO GRATUITO PARA MAESTROS Y ALUMNOS. PARA LAS COMUNIDADES RURALES ALEJADAS DE LOS CENTROS URBANOS Y LAS ZONAS DONDE NO HAYA SIDO POSIBLE ESTABLECER INFRAESTRUCTURA PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE EDUCACION PREESCOLAR, LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS FEDERALES EN COORDINACION CON LAS LOCALES, ESTABLECERAN LOS PROGRAMAS ESPECIALES QUE SE

REQUIERAN Y TOMARAN LAS DECISIONES PERTINENTES PARA ASEGURAR EL ACCESO DE LOS EDUCANDOS A LOS SERVICIOS DE EDUCACION PRIMARIA.

SEPTIMO.- LOS GOBIERNOS ESTATALES Y DEL DISTRITO FEDERAL CELEBRARAN CON EL GOBIERNO FEDERAL CONVENIOS DE COLABORACION QUE LES PERMITAN CUMPLIR CON LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACION PREESCOLAR EN LOS TERMINOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTICULOS ANTERIORES.

OCTAVO.- AL ENTRAR EN VIGOR EL PRESENTE DECRETO, DEBERAN IMPULSARSE LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY GENERAL DE EDUCACION Y DEMAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN LA MATERIA.”

## **CAPÍTULO III. LA DOCENCIA COMO UNA CAUSA DE INTERÉS PÚBLICO**

### **3.1. CONCEPTO DE DOCENTE**

En este tercer capítulo veremos lo que es un docente pero antes de entrar en la materia es bueno mencionar que no hay solución viable el ver cada vez más la escasez de maestros para los desafíos que afrontamos en materia educativa, si no invertimos en formación docente y en medidas que promuevan el respeto de la profesión; nuestros niños y jóvenes de hoy en día cada vez saldrán menos preparados y nuestro país será cada vez más un país de tercer mundo.

El desempeño de un docente como cualquier otra actividad humana, está sujeta a una serie de circunstancias y requerimientos. Como lo son entre algunos que, el docente tenga deseos de compartir con otros sus conocimientos y sus experiencias, que goce con el desempeño de esta actividad; que sepa que no puede enseñar lo que no sabe ya que nadie puede brindar lo que no tiene y el grado de dominio del tema debe ser mayor que lo que se espera que enseñe ya que el solo dominio de un tema no da a una persona la garantía de saber comunicarlo en términos pedagógicos por que un individuo puede ser un sabio en un tema y puede ser pésimo expositor. El docente deberá estar pendiente en todo momento de los mensajes no verbales del grupo, los cuales le brindan información sobre el grado en que se está realizando la comunicación.

El “saber como” permitirá al docente ser ágil en el uso y variación de las técnicas más eficaces para un objetivo determinado. Es que sepa cómo aprenden los adultos y existen muchos estudios relativos a la manera como aprende la gente, sobre todo en lo relativo al aprendizaje para nuevas técnicas.

Es importante recalcar que un docente necesita saber comunicarse hábilmente con el grupo. Y lo que es más importante: “Trasmitir imágenes, más que conceptos”. Ya que a las personas les resulta difícil retener y comprender los conceptos en términos abstractos, en cambio las imágenes son contenidos que fácilmente retenemos, memorizamos y significamos.

Algunos elementos para comunicarse con sus alumnos que utiliza el docente son:

- **Escuchar**
- **Preguntar**
- **Contestar**
- **Traducir ideas complejas**
- **Analizar para encontrar lo sustancial de un mensaje**
- **Sintetizar**
- **Sembrar inquietudes**
- **Ponerse a la altura del grupo**
- **Empatía**
- **Dar y recibir información**
- **Conciliar enfoques diversos**
- **Callar**
- **Que sea flexible**



Recordemos que un docente siempre se prepara para sus sesiones, de ninguna forma es alguien que improvisa. Un docente siempre planea sus sesiones, sus tiempos didácticos, sus ejercicios, etc. Sin embargo, en ocasiones el docente debe realizar ajustes a su programa y plan de sesión. Ello puede obedecer al nivel del grupo, a un interés auténtico del mismo en un determinado tema, etc. Debe ser consecuente y flexible para realizar dichos ajustes y así orientarse de manera más atinada y apegada a los requerimientos del grupo, si ante una situación fuera de orden, alguien debe reaccionar con mesura se espera que sea el docente, ser flexible no significa “Cambiar por Cambiar”. Ya que el docente siempre se prepara para sus sesiones y de ninguna forma es alguien que improvisa.

El docente debería desarrollar algunos comportamientos como tener la responsabilidad ante el grupo de utilizar todos los medios a su alcance, así como su capacidad para conducir, estimular y ayudar al grupo a lograr los objetivos, favoreciendo el proceso de aprendizaje en su tareas; ello puede obedecer al nivel del grupo, a un interés auténtico del mismo en un determinado tema, etc.; el entusiasmo que muestre al cumplir con sus tareas, la seguridad en sí mismo y sus conocimientos, la confianza que inspire, el interés por ayudar a los participantes; su personalidad, sus ademanes y postura, su voz y sus gestos, el uso que haga de su autoridad y, en general, de su estado de ánimo y disposición serán factores determinantes para conducir el proceso con éxito.

Sabemos que el desempeño que cada docente tiene es diferente, sin embargo, en todos los casos se deben cuidar ciertos aspectos que favorecen el buen desarrollo del proceso como orientar y convencer, nunca imponer, ya que su papel principalmente debe ser el de conductor, moderador o facilitador del proceso; dirigir la atención y la mirada a todos los miembros del grupo; brindar a todos los participantes la misma oportunidad de intervenir y motivar a los más introvertidos; conservar el dominio de la situación, no permitiendo que dificultades imprevistas le hagan perder seguridad en sí mismo; no alterarse cuando una situación irrita o impaciente es más difícil resolverla, hay que afrontar todo con calma y serenidad; colocarse siempre en un lugar visible

para todos y emplear adecuadamente el territorio; evitar los extremos en el uso de ademanes y gestos, no abusar de ellos, pero tampoco permanecer inmóvil y rígido; emplear un tono de voz que todos puedan oír claramente preocuparse por su auto-evaluación y auto-superación; por cuestionar constantemente sus materiales, su actuación y hacer ajustes, actualizando siempre el contenido de su curso y su propia actuación, adecuándose al grupo.

De todo esto podríamos dar ahora si un concepto adecuado del docente:

**“Docente es el que enseña; la persona que está al frente de la educación de los infantes, jóvenes y adultos para la enseñanza propia de cada persona por medio de una acción y efecto, con un sistema y método de dar instrucción y ser líderes de formación en temas básicos como comprensión, responsabilidad, despliegue del deseo y aplicación de las fuerzas en realidades abordables.”**

Como podemos ver este es un concepto propio ya que si buscamos en las enciclopedias, en los diccionarios o algunas obras la definición que encontramos es “docente: que enseña. Perteneciente o relativo a la enseñanza.”

### **3.2. LA EDUCACIÓN Y EL DOCENTE EN PREESCOLAR**

El presente estudio parte del propósito de diagnosticar, es decir, plantear la situación actual de la práctica docente en la educación preescolar; pretende además caracterizar la práctica docente, construir un modelo o conjunto de características que expliquen las prácticas educativas de las educadoras. La práctica docente se ha transformado en los últimos años en una línea de investigación que puede explicar qué sucede en el aula, qué significado tienen las acciones y procesos que se dan en ese espacio. Nosotros entendemos la práctica docente como el conjunto de procesos que se desarrollan en el aula, en el quehacer cotidiano del maestro. En ese proceso intervienen múltiples variables que conforman y caracterizan el quehacer de cada profesor; por ejemplo, el código lingüístico, la forma de abordar los procesos de

enseñanza-aprendizaje, las interacciones; el análisis de la práctica implica, como alguna vez lo planteo John Dewey: "una acción reflexiva que entraña una revisión activa, persistente y cuidadosa de toda creencia o supuesta forma de conocimiento a la luz de los fundamentos que la sostienen y las conclusiones a las que tiende.

Así, el análisis de la práctica docente en su vertiente comunicativa-didáctica, permite alcanzar las suposiciones, creencias y valoraciones implicadas que se encuentran en toda acción práctica. Con todo ésto reconocemos que la enseñanza es un proceso complejo, cruzado por múltiples variables que la caracterizan y dan forma; y por lo tanto no es posible explicarlo, si no es a través de una investigación sistemática, mediada por un marco teórico sólido.

Las investigaciones sobre los procesos del aula, son realizadas más frecuentemente, desde la década de los sesentas en los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Australia, han presentado pautas para el análisis de las formas de enseñanza de los profesores. En México, en los años recientes se han intensificado este tipo de investigaciones que buscan conocer qué sucede en el interior del aula, en los procesos humanos que ahí se dan, en la relación que tienen con el contexto social e institucional.

Así, la preocupación por investigar los sucesos del aula, como las habilidades del profesor, el clima de la clase, la motivación, las formas en que enseñan los profesores, las estructuras, segmentos y formatos instruccionales de las actividades emprendidas, han sido una constante en la pasada década de los ochentas en México. Un primer tipo de estudio corresponde a los que determinan los procesos de enseñanza con ayuda de categorías, con la finalidad de conocer lo que sucede en el aula encontrando el tipo de profesor centrado en el alumno, o en el programa. Por otra parte tenemos un segundo tipo de análisis que se preocupa por la formación profesional y específicamente por los componentes de esta formación, como el número de años de formación y los conocimientos en algunas materias. Un tercer estudio son las características de los profesores, asociadas a la eficacia de la práctica docente; entre

los aspectos estudiados se encuentran las actitudes, la personalidad y los años en funciones. Un último tipo de investigaciones, busca la información de la eficiencia del profesor por mediación de los alumnos, evaluando los efectos, influencia e impacto del profesor en los mismos. Una de las preocupaciones fundamentales es conocer el grado de libertad que el docente permite a los alumnos.

Más específicamente un análisis con las siguientes categorías:

1. Influencia indirecta. Da una cierta libertad a los alumnos. Acepta los sentimientos del alumno.
2. Alaba, estimula.
3. Acepta o utiliza las ideas de los alumnos.
4. Plantea cuestiones que invocan a una respuesta que puede ir de la simple mención de un hecho (¿a dónde?, ¿cuándo?) a una evaluación final.
5. Da una clase ex cátedra, planteando algunas veces simples cuestiones de retórica.
6. Da directivas u órdenes.
7. Critica e invoca a su autoridad.
8. El alumno responde verbalmente y no espontáneamente a las cuestiones del maestro.
9. Toma espontáneamente la palabra, responde espontáneamente.
10. Silencio o confusión durante el cual el observador no puede comprender la comunicación.

Otra forma es examinar actividades de carácter libre, como discusiones en las que participa toda la clase, discusiones y trabajos en pequeños grupos, trabajo individual, etc. A partir de ahí se registran comportamientos del estudiante de manera individual y en el contexto de actividades escolares; comportamientos y funciones del profesor. Observan en su análisis dos formas de enseñanza:

a). Recitativo: Es la enseñanza centrada sólo en el discurso del profesor, transmisión pasiva de conocimiento y nula participación de los alumnos.

b). Socrático: Esta forma plantea la dialogicidad para la construcción de conocimientos.

Otros realizan sus análisis apoyados en categorías de orden afectivo, cognitivo y de procedimiento, mismas que son las siguientes:

*Categorías afectivas:*

- 1). Solidaridad,
- 2). Afecto positivo bajo,
- 3). Disminuye la tensión,
- 4). Tensión,
- 5). Afecto negativo bajo,
- 6). Antagonismo,
- 7). Neutro (sin mensaje afectivo),

*Categorías cognitivas:*

8). Indica falta de rigor en los juicios realizados por el estudiante a propósito de casos similares,

9). Describe,

10). Evalúa,

11). Resume, repite, indica la idea central,

12). Clarifica,

13). Analogía,

14). Sin comportamiento cognitivo,

*Categorías de procedimiento:*

15). Dirige un comportamiento orientado hacia la tarea a realizar,

16). Orienta un comportamiento apartándose de la tarea a realizar.

Después del registro de la observación, se construyen las unidades de pensamiento en las expresiones lingüísticas del maestro y cada una de ellas es agrupada en alguna de las tres anteriores categorías.

La estructura de las actividades de las educadoras es muy similar en la mayor parte de las licenciadas observadas, la variación se establece más bien en relación con el acomodo de los diferentes segmentos. Aquí entendemos la estructura de la actividad como la forma en que organizan las tareas del aula durante una lección; tal organización se pone de manifiesto en los segmentos de actividad que tienen un espacio en un lugar determinado. Asimismo, esta estructura se divide en unidades llamadas *segmentos de actividad*.

"En esencia, un *segmento de actividad* es una parte de la lección que tiene un foco o tema y comienza en un punto y termina en otro. Un segmento se define por la especificidad de su formato instruccional, por la de las personas que participan en el, por las de sus materiales y por las de sus expectativas y metas de comportamiento. Ocupa un cierto periodo de tiempo durante la lección y tiene lugar en un escenario físico determinado".

"La descripción de una estructura de actividad y sus correspondientes segmentos debe catalogar los aspectos sobresalientes del entorno físico y de las personas que participan de él (maestras, asistentes, alumnos), la descripción del desarrollo de una lección debe incluir también las principales tareas o actividades que emprenden los niños y el maestro. Es pues, necesario saber cómo se estructura cada actividad, quiénes están presentes en ellas, su duración, sus propósitos, y el formato instruccional, y finalmente, los materiales que se emplean".

Así, pueden encontrarse en una estructura de la lección los siguientes segmentos: saludo, revisión de aseo, trabajo en las áreas, honores a la bandera; o en otra jornada de trabajo en un aula podemos encontrar un segmento de saludo, revisión de aseo, educación física, psicomotricidad, música y movimiento. Las estructuras más generalizadas son las que organizan con el saludo y revisión de aseo, preguntas-respuestas de qué día es hoy, actividades del proyecto, refrigerio, y canto para despedirse. Pero además hay otras estructuraciones de la jornada que varían un poco de ésta y en lugar de actividades del proyecto, se realizan trabajos en las áreas, actividades de música y movimiento o interpretación de cantos infantiles de temas específicos. Los segmentos de entrada son el saludo y aseo, saludo cantando, nombrar lista, qué día es hoy. Los segmentos intermedios o de desarrollo son, dibujo de tema libre, trabajos con plastilina, trabajos manuales, trabajo en las áreas, actividades del proyecto, música y movimiento, juegos educativos, y trabajos en los cuadernos. Los segmentos de salida al recreo, son el refrigerio, canto y formación para salir al patio. Los segmentos de despedida son, la despedida, canto para despedirse.

Algunos segmentos para la disciplina y el control son ejercicios para controlar el bullicio y poner orden en el salón.

La mayoría de las educadoras realizan los mismos segmentos para desarrollar sus funciones, esto puede prefigurar una caracterización de la práctica docente en preescolar, partiendo de aquellos segmentos encontrados con más frecuencia. Es decir, que los segmentos más frecuentes proyectan una manera de hacer docencia en el jardín de niños.

*Los segmentos más frecuentes son:*

- 1). Saludo y aseo, simple o cantado.
- 2). Actividades de proyecto.
- 3). Trabajo en las áreas.
- 4). Cantos, música y movimiento.
- 5). Nombrar lista, contarnos.
- 6). Trabajos manuales.
- 7). Juegos educativos, recreativos.
- 8). Expresión plástica (dibujo, pintura, modelado).
- 9). Psicomotricidad.
- 10). Trabajo en el libro, cuaderno.
- 11). Acciones de control y disciplina.



12). Refrigerio.

13). Conversación a partir de la pregunta (¿qué hicieron en vacaciones?, ¿qué día es hoy?).

14). Canto para despedirse.

Otros segmentos como contar un cuento, desfile de disfraces del día de muertos, jardinería, conociendo algunas letras, investigando en los libros, conjuntos, relajación, etc., *con los segmentos y frecuencias encontrados en el análisis* se puede decir que la práctica docente en el jardín de niños gira alrededor de:

- a). Saludo y aseo, simple o cantado,
- b). Actividades del proyecto (es decir, conversación para la selección del mismo y realización de una actividad gráfico-plástica o manual),
- c). Trabajo en la áreas (que consiste en actividades libres donde el niño juega, construye, pinta a partir de los materiales de que disponen las áreas),
- d). Cantos, música y movimiento,
- e). Conversación a partir de dos preguntas, que siempre se utilizan en este segmento,
- f). Refrigerio (compartiendo la educadora su presencia y acciones educativas),
- g). Expresión plástica (dibujo, pintura, modelado),
- h). Juegos educativos, recreativos,
- i). Canto para despedirse o despedida simple.

Así, en ese orden tiene su aparición e importancia en la práctica docente registrada. Cabe mencionar la falta de segmentos relacionados con la práctica de la psicomotricidad, el juego dramático, el teatro guiñol, la creación literaria, juegos de familia, la expresión oral, música y aspectos relacionados con el desarrollo de habilidades cognitivas, pensamiento lógico-matemático, grafomotricidad.

La práctica docente en la educación preescolar se olvida de algunas propuestas metodológicas contemporáneas que en mucho contribuyen al desarrollo creativo del niño. La expresión, creatividad y las estructuras y segmentos nos proyectan una práctica docente centrada en actividades de rutina como el saludo y aseo, nombrar lista, contarnos, trabajo en el libro o cuaderno, refrigerio, acciones de control y disciplina, conversación a partir de las mismas preguntas (¿qué día es hoy?, ¿cómo está el día?), canto para despedirse; y en otras actividades de desarrollo que se dan en menor frecuencia en relación con las primeras, como actividades del proyecto, trabajo en las áreas, expresión plástica, juegos educativos y recreativos.

Podemos ver algunos formatos instruccionales que más se repiten son los de *actividades desarrolladas con cantos de rutina; preguntas y respuestas educadora-niño* alrededor de diversas preguntas o situaciones las más de las veces de rutina, pero otras también de desarrollo; *participación del grupo con instrucciones de la educadora; trabajo individual*, donde el niño realiza actividades de forma libre; *trabajo individualizado*, donde los niños realizan una actividad de su preferencia y son apoyados, auxiliados por la educadora; *participación grupal activa*, donde las participaciones son más o menos libres y no sujetas a instrucciones de la educadora, trabajo en grupo sobre proyectos; instrucción exposición de la maestra; instrucciones a la hora de comer.

Estos son los formatos instruccionales que más se realizan en el aula; aunque los encontrados con más frecuencia son los de *Participación grupal; preguntas y respuestas educadora-niño; grupo sobre proyectos*.

Como se ve, los formatos instruccionales que involucran a todo el grupo son los que protagonizan las dinámicas escolares del aula; así, tenemos seis categorías de nueve que se desarrollan alrededor de la práctica en grupo. Mientras que sólo en tres se desarrolló el trabajo individual, individualizado y preguntas y respuestas; falta hacer un docente alrededor del individuo, de la persona.

### **3.3. LA EDUCACIÓN Y EL DOCENTE EN PRIMARIA**

Considerada siempre como fundamental en el sistema educativo de cualquier país, la formación de docentes ha sido objeto de debate y de continua búsqueda de alternativas para llevarla a cabo de mejor manera; en ello se refleja quizá la certeza de que, gran parte de lo que ocurre en los procesos educativos, puede ser mejorado por la vía de la formación y calificación permanente del profesorado en todos los niveles educativos. El sistema educativo mexicano tiene una estructura general que contempla como educación básica: la educación preescolar (de los tres a los seis años de edad), la educación primaria con seis años de duración y la educación secundaria con una extensión de tres años. El bachillerato es ubicado como educación media superior y tiene una duración promedio de tres años. Aunque la Ley General de Educación en México establece que el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria, sólo estos dos últimos niveles educativos, que en conjunto representan nueve años de escolaridad, tienen carácter obligatorio.

Hablando específicamente de la formación inicial de docentes para los niveles antes mencionados, hace algunas décadas, una parte importante del debate estuvo centrado en qué tipo de instituciones habrían de tener a cargo dicha formación. Se argumentó a favor y en contra, tanto de la existencia de las escuelas normales, como de otorgar a las universidades y otro tipo de instituciones el encargo de la formación mencionada.

En México se optó por la permanencia de las escuelas normales, realizando lo conducente (1984) para que éstas se constituyeran en instituciones de educación

superior que ofrecen, a quienes optan por el magisterio en educación básica como carrera de vida, licenciaturas en educación inicial, preescolar, primaria, secundaria con diversas especialidades, educación física y recreación, educación artística y educación especial, todas ellas con una duración de cuatro años, que es equivalente al tiempo promedio en que se cursan las licenciaturas universitarias. Por tratarse de una formación profesional que permite la obtención del grado académico de licenciatura, el acceso a las escuelas normales en México requiere como antecedente el bachillerato. Una evidencia de la clara opción por el normalismo, como alternativa para la formación inicial de los docentes de educación básica en México, es el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, considerado como prioritario en el Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000 y puesto en marcha desde 1996, atendiendo cuatro líneas principales: transformación curricular, actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales, elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, mejoramiento de la planta física y del equipamiento de las escuelas normales.

Con respecto a la formación inicial de docentes de educación primaria, un primer punto de análisis lo constituye la naturaleza de las instituciones que tienen a su cargo dicha formación; en este sentido puede afirmarse que no hay elementos que pudieran considerarse como necesariamente determinantes de una diferencia cualitativa en la formación de los docentes, en razón del tipo de institución que los forma, las escuelas normales mexicanas tienen una larga y reconocida tradición en la tarea de formar docentes para la educación básica. Digamos que uno y otro tipo de instituciones "sabe hacer lo suyo"; sin embargo, sí puede afirmarse la necesidad de que ambas atiendan a una sólida formación teórica, a una fuerte vinculación con la práctica de la docencia (saber hacer profesional) y al ejercicio de la reflexión que permita teorizar a partir de la práctica. Es posible que, por su naturaleza y tradición formativa, haya tendencia en las diversas instituciones formadoras de docentes a privilegiar alguno de los aspectos antes mencionados y el reto sería precisamente el equilibrio en la atención a cada uno de ellos. En lo que se refiere al tiempo de la formación para los docentes de

educación primaria, llama la atención que el sistema educativo español considere suficientes tres años, cuando no lo hace en el caso de la formación de los docentes de secundaria obligatoria. Aunque no se puede argumentar que la duración del periodo de formación exprese de manera determinante la importancia que se le concede o la complejidad que se atribuye a la tarea educativa de un docente de primaria, una lectura posible de este hecho es que, de manera implícita, se esté considerando que los saberes disciplinarios que se requieren para el ejercicio de la docencia en la educación primaria son menos y de menor complejidad.

Al respecto valdría la pena considerar que, si bien en la escuela primaria los alumnos se encuentran en una etapa de iniciación en relación con los conocimientos de diversas disciplinas básicas; precisamente los docentes que tienen la función de facilitar su acceso a los conocimientos básicos, habrán de tener una sólida formación que les permita ser expertos en los procesos que permiten al niño, entre los seis y los doce años de edad, ir construyendo conceptos y aprendiendo procedimientos que habrán de ser fundamentales en su historia de formación. La "aparente sencillez" de los aprendizajes que se pretenden propiciar en la escuela primaria, puede generar la falsa idea de que los docentes de este nivel educativo no requieren una formación tan extensa o acuciosa como la de otros niveles.

En el caso del sistema educativo mexicano, hubo un largo periodo en que pareció estar presente justamente esa idea de diferentes niveles de relevancia y complejidad entre la formación inicial de los docentes de educación primaria y la de los docentes de educación secundaria; incluso la vía de acceso para obtener un título de profesor de secundaria demandaba haber obtenido previamente el de profesor de educación primaria, por ello se distinguía entre escuelas normales y escuelas normales superiores, éstas últimas teniendo a su cargo la formación de docentes para la escuela secundaria. A partir de 1984, cuando las escuelas normales se constituyeron en instituciones de educación superior que otorgan el grado académico de licenciatura, la situación antes descrita fue repensada; la formación inicial de los docentes de uno y otro nivel educativo (primaria y secundaria) fue considerada de similar relevancia y

complejidad, aunque con diferentes especificidades en los procesos de formación, dada la diferencia en las características de los educandos y en los aprendizajes a que éstos han de llegar. En lo que se refiere al sistema educativo mexicano, la formación inicial de los docentes de educación primaria ha sido objeto de una transformación curricular reciente; a partir del ciclo escolar 1997-1998, dicha formación está concebida en términos de competencias que definen el perfil de egreso y que se agrupan en cinco grandes campos: habilidades intelectuales específicas, dominio de los contenidos de enseñanza, competencias didácticas, identidad profesional y ética, y capacidad de percepción y respuesta a las condiciones de sus alumnos y del entorno de la escuela.

Las competencias mencionadas se promueven de manera articulada y no corresponden de manera exclusiva a una asignatura o actividad específica. Esta intencionalidad se encuentra plasmada en un mapa curricular que considera tres áreas de actividades de formación, diferentes por su naturaleza, pero que deben desarrollarse en estrecha interrelación:

a) Actividades principalmente escolarizadas, realizadas en la escuela normal, que se llevan a cabo los seis primeros semestres con una carga de trabajo semanal de 22 a 24 horas.

Las materias que integran esta área de actividades son: bases filosóficas, legales y organizativas del sistema educativo mexicano; problemas y políticas de la educación básica; propósitos y contenidos de la educación primaria; desarrollo infantil I y II; estrategias para el estudio y la comunicación I y II; la educación en el desarrollo histórico de México I y II; matemáticas y su enseñanza I y II; español y su enseñanza I y II; necesidades educativas especiales; educación física I, II y III; temas selectos de pedagogía I, II y III; ciencias naturales y su enseñanza I y II; geografía y su enseñanza I y II; historia y su enseñanza I y II; educación artística I, II y III; asignatura regional I y II; formación ética y cívica en la escuela primaria I y II; planeación de la enseñanza y evaluación del aprendizaje; y gestión escolar.

b) Actividades de acercamiento a la práctica escolar que se desarrollan en los primeros seis semestres, con una intensidad que va ascendiendo de un promedio de seis a ocho horas semanales. Mediante la observación y la práctica educativa bajo orientación, estas actividades asocian el aprendizaje logrado en las distintas asignaturas con el conocimiento de la escuela primaria, de tal manera que combinan el trabajo directo en los planteles de primaria con la preparación de las estancias y el análisis de las experiencias obtenidas, que se realizan en la escuela normal. Los espacios curriculares destinados a este tipo de actividades se denominan de la siguiente manera: escuela y contexto social; iniciación al trabajo escolar; observación y práctica docente I, II, III y IV.

c) Práctica intensiva en condiciones reales de trabajo. Ocupa la mayor parte de los dos últimos semestres de la formación; en ellos, los estudiantes se harán cargo de un grupo de educación primaria, con la asesoría continua de un maestro tutor (el titular del grupo) seleccionado por su competencia y con el apoyo y seguimiento del personal docente de la escuela normal.

De manera paralela a las actividades de práctica intensiva, los estudiantes asistirán con periodicidad frecuente a la escuela normal, para participar en un seminario en el que analizarán y valorarán su experiencia en el grupo a su cargo y definirán la planeación del trabajo en el periodo subsiguiente. En este seminario elaborarán su documento recepcional que servirá de base para el examen de grado. Los espacios curriculares destinados a estas actividades se denominan: trabajo docente I y II y seminario de análisis del trabajo docente I y II.

La transformación curricular de que fue objeto recientemente la licenciatura en educación primaria (1997), será extensiva en el ciclo escolar 1998-1999 a las licenciaturas en educación preescolar y a las que se ofrecen en las escuelas normales superiores para la formación de docentes de secundaria, con un enfoque similar al descrito antes para la licenciatura en educación primaria. Intentar pues, un análisis comparativo entre ambas situaciones de formación equivale un poco a traer a cuenta

el viejo debate acerca de qué es lo deseable en el caso de un profesor: "saber qué enseñar o saber cómo enseñar". Desde luego que, en ninguno de los sistemas educativos, se está atendiendo sólo a uno de los dos aspectos mencionados, pero con base en lo descrito en párrafos anteriores, puede inferirse que si un profesional formado durante cuatro, cinco o más años, para una función diferente a la docencia, está en posibilidad real de conocer, comprender y ejercer esta función educativa, a partir de un acercamiento a la misma, que no ha sido el centro de su formación. De ninguna manera esta observación pretende descalificar el involucramiento de profesionistas egresados de diversas licenciaturas universitarias en la docencia en educación primaria, menos si se han acercado a una formación pedagógica a manera de complemento; pero algunas experiencias han mostrado que muchos de ellos suelen tener diversos grados de dificultad en esta tarea, quizá como resultado de la escasa o nula formación específica para la docencia, con honrosas excepciones.

Por otra parte, en el sistema educativo mexicano, es difícil que realmente el egresado de una escuela normal superior sea verdadero experto en la disciplina cuya enseñanza estará a su cargo en la escuela primaria; aunque en este caso, el centro de su formación sí es el ejercicio de la docencia.

Por tal motivo, vemos que la enseñanza en educación primaria, en algunas ocasiones carece de eficiencia, ya que hay docentes que no llevaron las materias adecuadas para poder enseñar como debe ser.

### **3.4. LA EDUCACIÓN Y EL DOCENTE EN SECUNDARIA**

En este escrito se analizan algunas de las condiciones laborales de los maestros de secundaria en México, que dificultan la concreción de la reforma educativa —iniciada en 1993— que aspira a conformar un ciclo básico de nueve años. Por parte de las autoridades existe un desconocimiento de las particularidades del trabajo docente de secundaria, lo que lleva a diseñar propuestas difíciles de realizar en las condiciones actuales.



Los maestros de secundaria enfrentan las condiciones de trabajo más difíciles de todo el ciclo básico: un alto número de alumnos, un precario apoyo institucional tanto en lo material como en lo pedagógico, una inestabilidad laboral que crece a medida que cambia el perfil profesional de los docentes, y un bajo salario producto del acelerado proceso de desvalorización social de su trabajo. A ello se agrega un aislamiento profesional más acentuado que en el resto de la educación básica y la ausencia de apoyos académicos.

La secundaria empezó a considerarse parte de la educación básica mexicana en el Programa de Modernización Educativa de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), adquiriendo carácter legal en 1993, al modificarse el artículo tercero constitucional con el objetivo de que integrara, junto a la primaria, un ciclo de educación básica obligatoria de nueve grados (tres años después de los seis de primaria).

Con ello, aunque seguía conservando su denominación de «educación secundaria», se separaba de facto de la educación media a la que pertenecía hasta ese momento. Así se intentaba poner fin a viejos debates sobre la definición de este ciclo educativo, que desde su surgimiento en 1925 se encontró ante una disyuntiva: servir de vínculo orgánico con la educación primaria o con la educación media (bachillerato). En este contexto, desde la Secretaría de Educación Pública (SEP) se tomaron una serie de medidas tendientes a dotar de sentido a la secundaria en su nuevo marco, el de educación básica. Sin embargo, la concreción de tal política se enfrentó a una cultura escolar que apuntaba a la diferenciación más que a la unificación con la primaria, tanto en prácticas como en concepciones educativas. Se encontró al mismo tiempo con un cuerpo docente producto del desarrollo histórico de este nivel, donde la especialización se convierte en un obstáculo para dar el paso armónico a la educación básica de nueve grados. Se tropezó también con particulares condiciones laborales de estos docentes, que favorecen el trabajo individual e impiden la constitución de una comunidad educativa escolar. Este escrito pone énfasis en las condiciones de trabajo de los maestros de secundaria, y en cómo éstas se convierten en obstáculos que

deben considerarse para concretar exitosamente el cambio del nivel secundario en México.

Para la consolidación de este ciclo de nueve grados, además de la legislación la SEP impulsó un trabajo tendiente a dar consistencia académica a tal objetivo. Como un primer paso, se reformaron el plan y los programas de estudio con un enfoque que priorizaba el desarrollo de habilidades básicas y actitudes, y que buscaba la articulación entre el nivel primario y el secundario al sustituir las áreas de estudio por asignaturas. En el plan y los programas se propuso un nuevo enfoque para trabajar en todas las materias, que se resume en recuperar el saber de los alumnos como punto de partida y propiciar su participación en la construcción del conocimiento.

También se creó el Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros de Educación Básica en servicio (PRONAP), cuya función es «facilitar el conocimiento de los contenidos y enfoques de los nuevos planes de estudio, al mismo tiempo que promover la utilización de nuevos métodos, formas de trabajo y recursos didácticos congruentes con los propósitos formativos de la educación básica». En este programa se ofrecen, mediante los recientemente creados «centros para maestros», una serie de cursos a los que el docente se inscribe en función de sus preferencias y de su tiempo libre, y trabaja en ellos por medio de «paquetes didácticos», consistentes tanto en lecturas como en una guía de estudio. Tales cursos promueven la actualización voluntaria y autodidacta, bajo una modalidad abierta, y están vinculados estrechamente a otro programa de la reforma llamado carrera magisterial, pues acreditar cursos permite obtener puntos para este programa.

La carrera magisterial fue creada con la finalidad de incentivar y reconocer el trabajo de los maestros frente al grupo, por medio del otorgamiento de un estímulo económico diferencial de acuerdo con la calificación obtenida en aspectos tales como «aprovechamiento escolar, preparación y desempeño profesional». Es un sistema similar al del pago por mérito que se utiliza en otros países, que en un primer momento fue visto con desconfianza por algunas organizaciones magisteriales por considerar

que fragmentaba los intereses colectivos de los maestros; no obstante, al ser un complemento del salario, paulatinamente fue teniendo mayor aceptación.

Sin agotar todos los aspectos que componen las reformas, señalaría finalmente la importancia que se concede a la escuela como lugar de participación colectiva en la construcción del proyecto escolar propio, por medio de los «consejos técnicos escolares», lugares en los cuales deberán discutirse los problemas del plantel y buscarse soluciones conjuntas.

De los esfuerzos institucionales para la reforma de la secundaria destacan algunos aspectos interesantes y novedosos: en primer lugar, el reconocimiento de que este nivel ha sido muy descuidado por la planeación educativa, por lo que en esta nueva etapa se requiere desarrollar acciones integrales que permitan subsanar los problemas derivados de los años de abandono educativo. En segundo lugar, que los esfuerzos van encaminados a reorientar la secundaria para articularla de manera coherente con la educación primaria, es decir, ubicarla claramente como parte de la educación básica y «pasar de la situación de dos niveles que nacieron, se conformaron y evolucionaron con lógicas distintas, en planteles distintos, hacia el establecimiento de una mayor racionalidad y fluidez formativa entre niveles». En tercer lugar, aunque se sigue manteniendo el objetivo de brindar en la secundaria los conocimientos que faciliten al estudiante incorporarse al mundo del trabajo (idea fundamental del nivel), éste se ha matizado y, de hecho, se ha disminuido el énfasis en la formación tecnológica para fortalecer la general. Finalmente, existe un reconocimiento de que para que las propuestas institucionales prosperen es necesaria la participación de los maestros en la comprensión, apropiación y compromiso con las nuevas orientaciones.

Sin embargo, la necesidad de implementar una reforma en un nivel educativo tan complejo, y en buena parte desconocido, ha llevado a que se favorezcan las acciones inmediatas que corresponden al cómo operar sobre planteamientos de fondo que permitan delinear y compartir con los sujetos involucrados directamente el tipo de escuela que se quiere y para qué fines sociales. También, y de manera

preponderante, aparece en las propuestas institucionales el desconocimiento de la especificidad de la secundaria, que permitiría interrogarse, por ejemplo, sobre cómo responden a las nuevas exigencias programáticas sujetos especializados en una materia de conocimiento que la han impartido durante mucho tiempo, y que por lo mismo tienen prioridades para la selección de los contenidos de su programa; o qué tipo de actualización requieren los maestros de secundaria que son distintos a los de primaria, no solamente por su formación profesional sino también por sus expectativas profesionales y condiciones laborales. Lo que parece imprescindible para impulsar y para consolidar proyectos institucionales, es pensar en la particularidad de a quiénes van dirigidos, y esto parece dejarse de lado bajo la consideración de que al promover un solo ciclo básico todos sus maestros son iguales y enfrentan las mismas condiciones.

El ser maestro de secundaria son considerados como «protagonistas de la transformación educativa», y se apela a su compromiso para consolidar las reformas. No obstante, en secundaria ¿de qué maestros se habla? La pregunta no es ociosa si consideramos que, a pesar de que en los últimos quince años la investigación educativa ha tratado de dar cuenta de las condiciones y contenidos del trabajo del maestro, la mayoría de estos estudios se ha enfocado hacia los docentes de primaria, por lo que podemos afirmar que muy poco se conoce de los de secundaria. Ante esta carencia y ante las nuevas exigencias para la secundaria, en el diseño de las nuevas políticas se ha optado por homogeneizar la imagen del maestro de educación básica sin considerar las especificidades de los de secundaria, lo que ha traído como consecuencia que algunas propuestas educativas, al no considerar estas particularidades, enfrenten problemas en su ejecución.

El maestro de secundaria sólo tiene en común la denominación, pues bajo ella coexiste una gran diversidad que corresponde, entre otras cosas, a la actividad concreta que cada uno realiza en la división de actividades propias del nivel. Esta división se inicia, de manera formal, con la existencia de cuatro grandes bloques de personal docente: los maestros de materias académicas, los de actividades

tecnológicas, los de apoyo educativo y los directivos. La división tiene su base en una diferente preparación, profesional o técnica, que marca un estatus distinto en la escuela, y en una diferente función: docencia, apoyo o administración. Los integrantes de cada uno de estos grupos desarrollan actividades cuyo punto en común sería la formación de los alumnos y que, además, teóricamente están interrelacionadas, lo que nos llevaría a pensar en un trabajo de equipo hacia un mismo fin. No obstante, por la dinámica escolar interna, por las condiciones laborales que imperan en la secundaria y por el proceso histórico de constitución del sector docente en secundaria, estos grupos tienden a separarse, incluso en su interior. Por ejemplo, los maestros de materias académicas (que constituyen siempre la mayoría del personal) se separan por especialidad y, dentro de ésta, por su formación profesional de origen. Así, se van generando diversas identidades (en el sentido de identificación) bajo la denominación genérica de «maestro de secundaria», situación que repercute en las relaciones, en la organización del trabajo y en el aislamiento del equipo docente.

El aislamiento se fortalece por las condiciones de contratación en secundaria, en donde un buen número de maestros tiene sus horas distribuidas en diferentes escuelas, y, por tanto, pocas posibilidades de comprometerse en un proyecto colectivo. La diversidad de horarios, además de cerrar la posibilidad de tener espacios de discusión colectiva laboral, propicia la concentración de la organización del trabajo escolar en manos de los directivos y del pequeño grupo de maestros que tiene tiempo completo en la escuela.

Pero, además, la contratación de los maestros por horas los obliga a cumplirlas todas frente al grupo, sin que explícitamente se contemplen tiempos para planeación, documentación, reuniones de trabajo o asesoría a los alumnos. Si bien existen las llamadas «horas de servicio», éstas no están formalmente reglamentadas, se otorgan de manera discrecional y funcionan tanto para adaptar los horarios de los maestros a las necesidades de la escuela, como para otorgar premios o castigos a los docentes. Por ello podemos encontrar maestros que cubren sus 42 horas frente al grupo y otros que tienen algunas horas liberadas como «servicio», las cuales, dependiendo de las relaciones que mantengan con los directivos y del criterio de éstos, pueden dedicarlas

a la planeación de su trabajo, o deben cubrirlas atendiendo a grupos cuyo maestro está ausente.

Con base en estas condiciones, los maestros consideran que cumplir con su labor es atender a sus grupos, y que las reuniones, comisiones y horas de servicio destinadas a cuidar alumnos que no les corresponden son una carga extra. Refugiándose en su salón de clase, cada profesor encuentra la manera de resolver su trabajo de manera individual y con sus propios recursos y criterios. Así, de los tres niveles que conforman la educación básica, la secundaria es la que presenta menos condiciones para trabajar como unidad educativa, lo que en cierta forma favorece la atomización del equipo docente, el trabajo individual y el aislamiento de los maestros.

### **3.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL DOCENTE**

En el ejercicio de sus funciones, los educadores deberían gozar de libertades académicas. Estando especialmente calificados para juzgar el tipo de ayudas y métodos de enseñanza que crean mejores y más adaptables a sus alumnos, son ellos quienes deberían desempeñar un papel esencial en la selección y la adaptación del material de enseñanza así como en la selección de los manuales y aplicación de los métodos pedagógicos dentro de los programas aprobados y con la colaboración de las autoridades escolares.

El personal docente y sus organizaciones deberían participar en la elaboración de nuevos programas, manuales y medios auxiliares de enseñanza. Todo sistema de inspección o de supervisión debería ser concebido con el objeto de estimular y ayudar al personal docente para el mejor cumplimiento de sus tareas profesionales y para evitar que sea restringida la libertad, la iniciativa y la responsabilidad del personal docente.

1) Cuando la actividad de un educador sea objeto de una apreciación directa, ésta debería ser objetiva y puesta en conocimiento del interesado.

2) El personal docente debería tener derecho a recurrir contra una apreciación que crea injustificada.

El personal docente debería tener plena libertad para aplicar todas las técnicas de evaluación que juzgue convenientes para conocer el progreso de sus alumnos, cuidando de que no se cometa ninguna injusticia respecto de ninguno de ellos.

Las autoridades deberían prestar consideración adecuada a las recomendaciones del personal de enseñanza relativas al tipo de enseñanza que mejor convenga a cada uno de los alumnos, así como a la orientación futura de sus estudios.

En interés de los alumnos deberían realizarse todos los esfuerzos para favorecer la cooperación entre los padres y el personal de enseñanza, pero los educadores deberían estar protegidos contra toda injerencia injustificada de los padres en materias que son esencialmente de la competencia profesional de los educadores.

1) Los padres de familia que desearan presentar quejas sobre una institución escolar o sobre un educador, deberían tener la facultad de discutir las primeramente con el director de la institución y con el educador interesado. Toda queja que se presentara ulteriormente a las autoridades superiores debería formularse por escrito y su texto debería comunicarse al educador interesado.

2) El estudio de las quejas debería hacerse en forma que el personal docente interesado tenga plena posibilidad de defenderse sin que se dé publicidad alguna al asunto.

Dado que el personal docente debería evitar en forma especial que sobrevengan accidentes a sus alumnos, los empleadores del personal docente deberían protegerlos contra el riesgo del pago de daños y perjuicios si los alumnos son víctimas de accidentes tanto en la propia escuela como en el transcurso de actividades escolares que se realicen fuera de la escuela.

## Obligaciones del personal docente

Al reconocer que la situación del personal docente depende en gran parte de su propio comportamiento, todos los educadores deberían esforzarse en alcanzar los más altos niveles posibles en todas sus actividades profesionales.

Los niveles de eficiencia exigibles al personal docente deberían definirse y hacerse respetar con el concurso de las organizaciones de dicho personal.

El personal docente y sus organizaciones deberían tratar de cooperar plenamente con las autoridades, en interés de los alumnos, de la enseñanza y de la sociedad.

Las organizaciones de personal docente deberían elaborar normas de ética y de conducta ya que dichas normas contribuyen en gran parte a asegurar el prestigio de la profesión y el cumplimiento de los deberes profesionales según principios aceptados.

Los educadores deberían estar dispuestos a participar en las actividades extraescolares en beneficio de los alumnos y los adultos.

## Relaciones entre los educadores y los servicios de educación en general.

Con objeto de que el personal docente pueda cumplir plenamente con sus obligaciones, las autoridades deberían establecer y aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de educadores sobre cuestiones tales como la política de la enseñanza, la organización escolar y todos los cambios que pudieran ocurrir en la enseñanza.

Las autoridades y el personal docente deberían reconocer la importancia de la participación de los educadores, por conducto de sus organizaciones o por otros medios, en la elaboración de las disposiciones encaminadas al mejoramiento de la



calidad de la enseñanza, en la investigación pedagógica y en el desarrollo y divulgación de métodos de enseñanza nuevos y mejores .

Las autoridades deberían facilitar la creación de grupos de trabajo encargados de fomentar dentro de una escuela o de una estructura más vasta, la cooperación del personal docente de una misma disciplina y considerar con la debida atención las opiniones y las sugerencias de dichos grupos.

El personal administrativo y cualquier otro personal encargado de los diversos servicios de educación debería tratar de establecer las mejores relaciones posibles con el personal docente y este último debería observar, recíprocamente, la misma actitud.

#### Derechos del personal docente

Convendría estimular la participación del personal docente en la vida social y pública por le propio interés de los educadores, de la enseñanza y de la sociedad en general.

Los educadores deberían tener libertad para ejercer todos los derechos cívicos de que goza el conjunto de los ciudadanos y ser elegibles para cargos públicos.

Cuando un cargo público obligue a un educador a abandonar su puesto, debería conservar sus derechos de antigüedad, así como sus derechos de pensión y poder, a la expiración de su mandato, volver a ocupar su puesto u obtener otro equivalente.

Los sueldos y las condiciones de trabajo del personal docente deberían determinarse por vía de negociaciones entre las organizaciones del personal docente y los empleadores.

Deberían establecerse procedimientos, por vía de reglamentación o de acuerdo entre las partes, para garantizar al personal docente el derecho de negociar, por medio de sus organizaciones, con sus empleadores públicos o privados.

Debería instituirse un sistema paritario, encargado de resolver los conflictos que puedan plantearse entre el personal docente y sus empleadores por causa de las condiciones de empleo. Una vez agotados los recursos y procedimientos establecidos con tal propósito o en caso de que se rompan las negociaciones entre las partes, las organizaciones de educadores deberían tener derecho a tomar las medidas de las que normalmente disponen otras organizaciones para la defensa de sus legítimos intereses.

## **CAPÍTULO IV.- EL RETIRO OBLIGATORIO PARA EL PERSONAL DOCENTE POR CAUSAS DE INTERÉS PÚBLICO**

### **4.1. INTERÉS PÚBLICO**

Dentro de la Administración Pública, o si preferimos de todo “lo público”, estos conceptos adquieren un especial interés, dado que lo que gestionamos es un interés público. Es en este concepto el “Interés Público”, como base del Derecho Administrativo, el Interés Público se ve reflejado en muchas instituciones esenciales del derecho administrativo: la motivación de los actos administrativos, la solidaridad, los principios generales de la actuación administrativa (la eficacia, la profesionalidad, la transparencia, la coherencia, la proporcionalidad), el procedimiento administrativo, la contratación administrativa con los principios de publicidad y concurrencia; y así podríamos seguir con todos los principios, instituciones y elementos del derecho administrativo.

El Interés Público, es el pilar de la actuación administrativa. A través de este principio podríamos decir que es la manera de conseguir establecer otros principios de ética administrativa en el derecho administrativo.

La idea del Interés Público nace como sustituto de la noción de “bien común”, que tenía a su vez fuertes connotaciones morales y religiosas. Este principio de interés público nace en el derecho francés en el siglo XVIII y desde un principio aparece confrontado con dos concepciones sobre el interés general.<sup>8</sup> Una, es la que entiende que el interés general no es más que la suma de los intereses particulares y la otra es la que expresa que el interés general es la misión encomendada al Estado y que estos fines deben imponerse a los individuos y que representan la expresión de la voluntad general.

8. Rapport de Conseil d'Etat núm. 59, 1999, Jurisprudence et Avis, 1998.

Esta última idea, del Interés Público más allá de la voluntad de los particulares, es impuesto en el Derecho Administrativo Francés. El concepto debe ser definido por el legislador, la administración debe aplicarlo a cada caso concreto y el juez contencioso debe analizar la correcta aplicación o no de la norma de acuerdo con el interés público. Es a través de este proceso normativo, administrativo y judicial que el interés público va evolucionando y cambiando.

El interés público es la norma que guía al administrador al aplicar la ley. Éste es el símbolo verbal planeado para introducir unidad, orden y objetividad en la administración.

Este concepto es para la burocracia lo que la cláusula del "debido proceso" es para la judicatura. Su significado abstracto resulta vago, pero su aplicación tiene efectos trascendentales.

## **4.2. DAÑO PSICOLÓGICO O FÍSICO CAUSADO AL ALUMNADO POR EL DOCENTE**

En este cuarto y último capítulo analizaremos como el docente por medio de sus actos o tratos dañan al alumnado ya que en algunas ocasiones por su edad avanzada ya no les permite tener la capacidad de enfrentar el reto a enseñar a más de 30 niños como debiera ser, debido a la demanda tan grande que hay en el País de niños que son inscritos para obtener la enseñanza básica que como sabemos a la fecha todo infante de 3 años en adelante debe de cursar el preescolar, primaria y secundaria obligatoria, laica y gratuita es tanta la demanda que los grupos deben ser grandes y las escuelas no son las suficientes para tanta población en nuestro país. Nos damos cuenta de que las últimas reformas, que ha realizado nuestro nuevo presidente de implementar el horario de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., ha afectado tanto al alumnado como a los docentes, ya que se han cerrado algunas escuelas en el Turno Vespertino, en el cual, los docentes que tenían esa plaza han sido retirados algunos y pasan a una lista de espera de vacantes y los docentes que tienen dos turnos son los que se están

quedando en dicho horario; algunos son de edad avanzada y su rendimiento ya no es igual que la de los jóvenes por lo cual ocasionan que no tengan la atención completa de todo el grupo y actúen con mucha rigidez y se obtenga un maltrato o daño psicológico y hasta físico algunas ocasiones del alumnado. Para esto comenzaremos con definir lo que es “DAÑO”: La palabra daño proviene de latín *damnum*, que significa deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona cosas o valores morales o sociales de alguien.<sup>9</sup>

Jurídicamente existen tres tipos de daño: el causado en el patrimonio, en la integridad moral, o en la integridad física en las personas. Nosotros veremos solamente el daño en la integridad moral y en la integridad física de las personas. Por lo que el “daño moral” es la afectación sufrida por una persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, aspecto físico, o bien en la consideración que de si misma tienen los demás.<sup>10</sup>

El daño moral puede ocasionarse tanto a una persona física como a una moral. El “daño a la integridad física de una persona” lo constituye toda aquella enfermedad o lesión física, producida por un agente externo, que traiga como consecuencia una incapacidad de tipo total o parcial, temporal o definitiva, o incluso la muerte.<sup>11</sup>

Por otro lado vemos que maltrato es el daño causado a una persona física o moral y a continuación definiremos el maltrato infantil que es "cualquier acto por acción u omisión realizado por individuos, por instituciones o por la sociedad en su conjunto y todos los estados derivados de estos actos o de su ausencia que priven a los niños de su libertad o de sus derechos correspondientes y/o que dificulten su óptimo desarrollo".

Existen diferentes tipos de maltrato, definidos de múltiples formas, de los cuales he seleccionado algunos:

9. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, Pag. 152

10. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, Pag. 155

11. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, Pag. 156

**Maltrato físico:** Acción no accidental de algún adulto que provoca daño físico o enfermedad en el niño, o que le coloca en grave riesgo de padecerlo como consecuencia de alguna negligencia intencionada.

**Abandono físico:** Situación en que las necesidades físicas básicas del menor, (alimentación, higiene, seguridad, atención médica, vestido, educación, vigilancia...), no son atendidas adecuadamente por ningún adulto del grupo que convive con él.

**Abuso sexual:** Cualquier clase de placer sexual con un niño por parte de un adulto desde una posición de poder o autoridad. No es necesario que exista un contacto físico (en forma de penetración o tocamientos) para considerar que existe abuso sino que puede utilizarse al niño como objeto de estimulación sexual, se incluye aquí el incesto, la violación, la vejación sexual (tocamiento/manoseo a un niño con o sin ropa, alentar, forzar o permitir a un niño que toque de manera inapropiada al adulto) y el abuso sexual sin contacto físico (seducción verbal, solicitud indecente, exposición de órganos sexuales a un niño para obtener gratificación sexual, realización del acto sexual en presencia de un menor, masturbación en presencia de un niño, pornografía...)

**Maltrato emocional:** Conductas de los padres/madres o cuidadores tales como insultos, rechazos, amenazas, humillaciones, desprecios, burlas, críticas, aislamiento, atemorización que causen o puedan causar deterioro en el desarrollo emocional, social o intelectual del niño.

**Abandono emocional:** Situación en la que el niño no recibe el afecto, la estimulación, el apoyo y protección necesarios en cada estadio de su evolución y que inhibe su desarrollo óptimo. Existe una falta de respuesta por parte de los padres/madres o cuidadores a las expresiones emocionales del niño (llanto, sonrisa,...) o a sus intentos de aproximación o interacción.

**Maltrato institucional:** Se entiende por malos tratos institucionales cualquier legislación, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos, o

bien derivada de la actuación individual del profesional que comporte abuso, negligencia, detrimento de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, la correcta maduración o que viole los derechos básicos del niño y/o la infancia. El niño no sabe defenderse ante las agresiones de los adultos, no pide ayuda, esto lo sitúa en una posición vulnerable ante un adulto agresivo y/o negligente. Los niños que sufren maltrato tienen múltiples problemas en su desarrollo evolutivo, déficits emocionales, conductuales y socio-cognitivos que le imposibilitan un desarrollo adecuado de su personalidad. De ahí la importancia de detectar cuanto antes el maltrato y buscar una respuesta adecuada que ayude al niño en su desarrollo evolutivo.

A diferencia del adolescente en este caso estoy hablando de los alumnos de secundaria, tienen un poco más la oportunidad de defenderse ante el docente, pero sin duda alguna sabemos que muchas ocasiones son dañados psicológicamente por medio del abuso en el aula de clases, ya que para el alumno tanto como para el docente, no es fácil, porque el docente en este caso trabaja con más de 100 alumnos diferentes día con día y el alumno en ocasiones hace uso del cansancio del profesor para hacer que este pierda el control y lo dañe física o psicológicamente; por lo que no es bueno que los docentes tengan edad avanzada y pierdan el control de su clase y su persona.

### **4.3. LA PENSIÓN PARA EL DOCENTE**

Para poder ver la pensión del docente comenzaremos por definir Pensión que es la cantidad que se asigna a uno por meritos propios o servicios propios o extraños, o bien por pura gracia del que la concede. Sabemos que es la prestación económica en dinero otorgada, periódicamente, por una institución de seguridad social a una persona física asegurada o a sus causahabientes, al reunir los requisitos señalados por la legislación correspondiente.

Existen varios tipos de pensiones las cuales tratándose del asegurado las pensiones pueden ser por invalidez, por vejez, por cesantía en edad avanzada; o por jubilación,

y se le otorga cuando padezca alguna incapacidad permanente, se haya retirado de sus actividades producidas por haber cumplido determinada edad, o haya cumplido determinado número de años al servicio de su patrón. El otorgamiento de pensiones a los trabajadores o empleados asegurados y a sus familiares o beneficiarios es un fenómeno relativamente reciente. El régimen de pensiones, tuvo su origen en los seguros sociales, de cuya legislación parte su reglamento, a grado tal que el otorgamiento de un seguro y el reconocimiento de una pensión corren paralelos como formas de prevención social.

La pensión no debe verse como una concesión gratuita o generosa. El derecho lo adquiere el trabajador con las aportaciones que hace por determinado número de años, aportaciones que se ven aumentadas y las cuales integran un fondo, del que se toman, en un momento dado las cantidades individuales que se les concede. Estas aportaciones tienen por objeto procurar los medios de subsistencia necesarios en los casos de interrupción involuntaria de las actividades profesionales; pero al mismo tiempo, prever la incapacidad para el trabajo por vejez o invalidez, y garantizar, aunque sea en parte a la familia.

La pensión puede ser limitada o absoluta, temporal o definitiva. Los regímenes de seguridad social son muy similares y generalmente comprenden los siguientes seguros:

- a) Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, comúnmente llamados riesgos de trabajo o riesgos profesionales
- b) Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad
- c) Seguros de invalidez
- d) Seguro de vejez
- e) Seguro de cesantía en edad avanzada
- f) Seguro de muerte
- g) Seguro de guarderías para hijos de aseguradas
- h) Seguro de retiro
- i) Seguro de desocupación o desempleo



De dichos seguros se derivan una serie de prestaciones en especie o en dinero, a favor de los asegurados, pensionados o beneficiarios; mismas que podemos dividir en:

- a) Prestaciones médicas
- b) Prestaciones sociales y
- c) Prestaciones económicas

En todo sistema, el de previsión (vejez, invalidez y supervivencia) recibe entradas (recursos, información) y las transforma en salidas (prestaciones). Por su factor humano que se lo presume teleológico: creado para cumplir con una finalidad, con un objetivo. Puede razonarse de la siguiente manera: definido el objetivo, se eligen las prestaciones que lo cumplen, las que para ser calculadas y juzgadas requieren determinados recursos e información. Puede ocurrir que los recursos requeridos, que provengan de algún tipo de impuesto (al salario, al consumo, etcétera) sean considerados de un nivel “inaceptable”. Mientras que si se partiera de un nivel “aceptable”, con las prestaciones resultantes se cumpliría sólo parcialmente con el objetivo propuesto.<sup>12</sup>

Este es un dilema de hierro que afrontan las pensiones: exigir mucho para poder dar satisfacción a los beneficiarios, con lo cual son gravosas a las economías particulares o dan poco, por lo cual, no cubren las necesidades que deben satisfacer. Puede considerarse estrictamente acertado, no desde el punto de vista biológico como del económico, que cada individuo tiene una determinada época laboral en el sentido que el trabajo humano tiene un límite de duración, pasado el cual, se transforma en improductivo y después dañoso y en fin, imposible.

Dentro de la Ley General de Educación encontramos la pensión para el docente en el distrito Federal ya que en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari se dio la Nueva Ley General de Educación Pública.

12. Sanmiguel Vargas, “El valor de las jubilaciones y pensiones”, Revista de Seguridad Social, Buenos Aires, 1983, Pág. 601

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Junio de 1993 donde en su primer capítulo de Disposiciones Generales establece que la responsabilidad de la educación será de cada Estado, Federación o Municipio local los cuales tendrán a su vez la responsabilidad de impartir todos los beneficios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 123 apartado B. Este artículo a su vez regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional la cual en su primer artículo establece que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Máximo Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Como sabemos la Secretaría de Educación Pública genera un servicio público por lo cual también le corresponde dicha Ley y en el Capítulo IV en el artículo 43 establece: son obligaciones de los titulares a que se refiere esta Ley:

**I.-** Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;

**II.-** Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

**III.-** Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

**IV.-** De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.

**V.-** Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

**VI.-** Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

**a)** Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

**b)** Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.

**c)** Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

**d)** Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**e)** Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

**f)** Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

**g)** Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

**h)** Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, reparar las o mejorar las o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

**VII.-** Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;

**VIII.-** Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

**a).-** Para el desempeño de comisiones sindicales.

**b).-** Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.

**c).-** Para desempeñar cargos de elección popular.

**d).-** A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y

**e).-** Por razones de carácter personal del trabajador.

**IX.-** Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.

**X.-** Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

Así mismo, veremos que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 3º especifica: Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:

I. De salud, que comprende:

a) Atención médica preventiva;

b) Atención médica curativa y de maternidad, y

c) Rehabilitación física y mental;

II. De riesgos del trabajo;

III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

IV. De invalidez y vida.

Y a partir del capítulo IV de las pensiones en el artículo 44 establecen lo siguiente:

**Artículo 44.** El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello.

**Artículo 45.** En aquellos casos en que se dictamine procedente el otorgamiento de la Pensión, el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el derecho a la misma en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la totalidad de la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja.

Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado la resolución, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del cien por ciento del último Sueldo Básico del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio con cargo a sus gastos de administración, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la resolución en que conste el derecho a Pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos del Instituto y los de las Dependencias o Entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos, los cuales deberán restituir al Instituto las cantidades erogadas, así como sus accesorios.

**Artículo 46.** Cuando el Instituto hubiese realizado un pago indebido por omisión o error en el informe rendido por la Dependencia o Entidad, se resarcirá el propio Instituto con cargo al presupuesto de éstas.

**Artículo 47.** Cuando un Pensionado reingresare al servicio activo, no podrá renunciar a la Pensión que le hubiere sido concedida para solicitar y obtener otra nueva, salvo el caso de inhabilitados que quedaren aptos para el servicio.

El Pensionado por invalidez e incapacidad total que reingresare al servicio activo deberá notificar al Instituto en un plazo no mayor a diez días hábiles, a efecto de que se suspenda temporalmente su Pensión.

**Artículo 48.** Las Pensiones a que se refiere esta Ley son compatibles con el disfrute de otras Pensiones que se reciban con el carácter de Familiar Derechohabiente.

**Artículo 49.** La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.

**Artículo 50.** El Instituto podrá ordenar en cualquier tiempo, la verificación y autenticidad de los documentos y la justificación de los hechos que hayan servido de base para conceder una Pensión. Asimismo, se podrá solicitar al interesado o a las Dependencias o Entidades, la exhibición de los documentos que en su momento se pudieron haber presentado para acreditar la Pensión. Cuando se descubra que los documentos son falsos, el Instituto, con audiencia del interesado, procederá a la respectiva revisión y en su caso, denunciará los hechos al Ministerio Público para los efectos que procedan.

**Artículo 51.** Es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las Pensiones que esta Ley establece. Las Pensiones devengadas o futuras, serán inembargables y sólo podrán ser afectadas para hacer efectiva la obligación de ministrar alimentos por mandamiento judicial y para exigir el pago de adeudos con el Instituto, con motivo de la aplicación de esta Ley.

**Artículo 52.** El monto mensual mínimo de las Pensiones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez será el señalado en el artículo 92 de esta Ley. Para el seguro de invalidez y vida, el monto mensual mínimo de las Pensiones será el previsto en el artículo 121 de esta Ley.

**Artículo 53.** Toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de las Pensiones.

**Artículo 54.** El Trabajador o sus Familiares Derechohabientes que adquieran el derecho a disfrutar de una Pensión proveniente de algún plan establecido por su Dependencia o Entidad, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que el PENSIONISSSTE o la Administradora que opere su Cuenta Individual, le entregue los recursos que la integran antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas en el Capítulo VI de esta Ley, situándolos en la entidad financiera que el Trabajador designe, a fin de adquirir una Renta vitalicia o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la Pensión de que disfrute sea mayor al menos en un treinta por ciento a la Garantizada.

#### **4.3.1. SEGURO POR JUBILACIÓN**

De todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social, el más importante es, sin duda, la vejez o jubilación y ello no sólo porque es la causa más frecuente, en cuanto término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de la vida actual. Aunque el acceso a la jubilación viene caracterizado, como regla general, por el cese en el trabajo al cumplir una determinada edad, el ordenamiento jurídico posibilita distintas formas de retiro. Posiblemente la diferencia más importante es la distinción entre jubilación voluntaria y jubilación forzosa. Junto a ellas, el ordenamiento abre un abanico de posibilidades en las que la edad aparece como elemento diferencial, bien por razones de política de empleo, por la peligrosidad de los trabajos o por el reconocimiento de derechos históricos. La regla general es la jubilación voluntaria y la excepcional es la jubilación forzosa. Sólo será posible la jubilación forzosa cuando se haya pactado en convenio colectivo y siempre que el trabajador afectado acredite los requisitos exigidos en la Ley de Seguridad Social de acuerdo al Estado, para tener derecho a pensión, exigencias impuestas por el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de julio de 1981 y seguida, entre otras, por la del 30 de abril de 1985. Tienen derecho a esta pensión de acuerdo a la anterior Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

**Artículo 60.-** Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.

*Párrafo reformado DOF 24-12-1986*

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

Cuando en la Nueva Ley no establece bien un artículo para la jubilación ya que sólo se dedica a ver las pensiones por riesgo de trabajo, edad avanzada, entre otras y deja en el aire esa posibilidad para esto hay que investigar en que institución ve su ahorro para el retiro o su pensión de acuerdo a la edad.

#### **4.3.2. PENSIÓN POR VEJEZ**

A medida que el hombre va envejeciendo, disminuyen sus capacidades físicas y mentales; la fatiga, el cansancio de la tarea, la ansia de descansar se van acrecentando. Esto es consecuencia de la vejez y a esto Hayfick nos dice que “las células normales dejan de funcionar o dividirse *in vitro* a consecuencia de la pérdida irreversible de informaciones genéticas, o porque ya se ha expresado todo el programa genético, como también por la expresión de los genes para envejecer, o porque se produce una acumulación errores o de información errónea en las moléculas que contienen la información.”<sup>13</sup> Este fenómeno de la tercera edad no se presenta en forma igual en todas las personas. Hay quienes lo hacen más rápidamente y quienes con una edad avanzada gozan todavía de gran capacidad; además, también, hay que tener en cuenta la actividad que se desarrolla; estos factores hacen que sea muy difícil establecer un tipo fijo para determinar el momento del retiro y obtener la jubilación correspondiente. La palabra retiro tiene dos acepciones: “el retirarse de la vida activa y la prestación de servicios, y el sistema de retiros que comprenden las cotizaciones para la jubilación, la reglamentación del mismo, las prestaciones, el financiamiento y las instituciones que asumen su funcionamiento.”<sup>14</sup>



13. Algunos aspectos médicos de la tercera edad: envejecimiento, enfermedades comunes y normas biológicas, Bogota, 1979. p. 24

14. Saint-Tours, Le droit de la Securite sociale, t. I., Paris, 1984, p. 274

La jubilación por vejez tiene un objetivo determinado, que es el de asegurar a aquellos trabajadores que se retiran total o parcialmente de la actividad, una compensación que les permita mantener su estándar de vida como si aún estuvieran en actividad. La vejez es la que suscita graves inquietudes en los hogares de los trabajadores, siempre se presenta, es inevitable y, por tanto, es un fantasma que amenaza sin piedad. Por el seguro correspondiente se evita que los ancianos sean apartados del grupo familiar y puedan continuar en él sin ser una carga.

La doctrina estableció dos sistemas para fundar el motivo por el cual se otorga este beneficio; uno se basa en el principio de la reintegración de las cuotas abonadas durante la vida laboral útil, es decir, que al llegar a la edad establecida y habiendo cumplido los requisitos de las cotizaciones, sin necesidad de demostrar otros supuestos, adquiere el derecho a la pensión; la otra exige, además de lo expuesto, que se demuestre el estado de la necesidad del trabajador. Para la pensión por vejez se toma solamente en cuenta a ésta como ancianidad, correspondiendo por el mero hecho de haberse llegado a una edad límite, sin considerar el real estado fisiológico, sino el cronológico como un derecho al descanso después de toda una vida de labor, solamente se requiere la edad y un número determinado de años de servicios con cotizaciones.

Dentro de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en sus artículos 88 al 91 nos establecen la pensión por retiro de edad y tiempo de servicios los cuales nos dicen:

**Artículo 88.** El seguro de vejez da derecho al Trabajador al otorgamiento de:

I. Pensión, y

II. Seguro de salud, en los términos del Capítulo II de este Título.

**Artículo 89.** Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.

En caso que el Trabajador o Pensionado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.

**Artículo 90.** El otorgamiento de la Pensión de vejez sólo se podrá efectuar previa solicitud del Trabajador y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar o termine el plazo de la Renta que venía disfrutando por estar Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, siempre que cumpla con los requisitos señalados en el artículo anterior.

**Artículo 91.** Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de una Pensión de vejez. Para tal propósito podrá optar por alguna de las alternativas siguientes:

I. Contratar con una Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o

II. Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Pensionado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I. El Trabajador no podrá optar por la alternativa señalada si la Renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la Pensión Garantizada.

De igual manera en la sección dos nos habla de la pensión por cesantía en edad avanzada; cuando sabemos que es por que se ha quedado sin empleo debido a su edad y establece lo siguiente:

**Artículo 84.** Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el Instituto.

El Trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.

**Artículo 85.** La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto al otorgamiento de:

I. Pensión, y

II. Seguro de salud, en los términos del Capítulo II de este Título.

**Artículo 86.** El derecho al goce de la Pensión por cesantía en edad avanzada comenzará desde el día en que el Trabajador cumpla con los requisitos señalados en esta Sección, siempre que solicite el otorgamiento de dicha Pensión y acredite haber quedado privado de trabajo, si no fue recibido en el

Instituto  
de baja.

el

aviso

**Artículo 87.** Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de una Pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:

I. Contratar con la Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o

II. Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Pensionado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar una Renta vitalicia de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I. El Pensionado no podrá optar por la alternativa señalada si la Renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la Pensión Garantizada.

### 4.3.3. PENSIÓN POR INVALIDEZ

El concepto simplista y cuantitativo de la invalidez, ha cambiado para dar paso a un concepto más amplio de desajuste profesional, ya sea por los mecanismos o métodos de organización del trabajo o las manifestaciones mentales dentro de él; el problema de la desadaptación en el empleo viene afectando cada vez más a los trabajadores por diversas causas que inciden en ello: la utilización de nuevos agentes físicos y químicos, los valores actuales del trabajo, las condiciones de excitabilidad, de depresión o irritación, la intensidad de las excitaciones sensoriales ajenas al trabajo, entre otras, han sido las causas principales para nuevos desajustes profesionales. La incapacidad protegida es de carácter profesional, por lo que se le debe considerar como incapacidad laboral a los efectos de la protección que le depara la seguridad social. Esto la diferencia de la incapacidad jurídica o la capacidad de obrar, aún cuando en ocasiones puedan confundirse, como el caso de un enfermo que está incapacitado por tal hecho de trabajar y que además tiene una incapacidad jurídica de obrar.

Los remedios contra la invalidez tienden a garantizar al trabajador la posibilidad de suplir sus necesidades cuando ya no las puede cubrir con su trabajo personal. La

razón por la cual se encuentra incapacitado para el trabajo puede ser de origen fisiológico o patológico.

El riesgo de invalidez presenta serias dificultades por la gran variedad de formas de presentarse; inválido es un concepto general, casi abstracto, pues la invalidez puede ser diferente, por problemas psicológicos, sociales y personales diferentes que son imposibles de encasillarlos en un solo grupo. Muchas de las incapacidades son superables, total o parcialmente, y de ahí el valor que tienen las prestaciones no económicas. El derecho a la pensión por la invalidez nace desde el día en que se materializó el riesgo, es decir que desde que se ha perdido o disminuido la capacidad para trabajar.

En general, es fácil de determinar, pero, cuando el accidente o la enfermedad no se manifiesta en sus consecuencias inmediatamente, el panorama se complica; en estos casos no hay posibilidad de reclamo alguno; solamente cuando se hace aparente, vale decir, se proyecta sobre la capacidad de ganancia, nace el derecho a las prestaciones; las consecuencias y la naturaleza de la incapacidad varían según la edad, el sexo y la ocupación. En el momento de determinar el grado de gravedad de una incapacidad y su reflejo en la vida futura del trabajador, hay que tomar muy en consideración las circunstancias señaladas y algunas otras de carácter eminente subjetivo.

Ante todo, el seguro para cubrir la incapacidad tiene por objeto suplir la falta de capacidad de ganancia debido a una acción patológica y sobrevenida. De este concepto se deducen los dos requisitos esenciales para que nazca el derecho al beneficio. El primero que haya defecto de ingreso, no mayores gastos los cuales dan origen a otras coberturas. En segundo término, tiene que haber una incapacidad patológica, es decir, producto de una enfermedad o accidente. Puede ser originaria o congénita, siempre que eclosiona en el momento del trabajo, no importa su duración: puede ser transitoria o permanente; por último debe ser sobrevenida. El término incapacidad tiene un alcance más genérico ya que señala la falta de los medios intelectuales, volitivos y físicos, pero sin dar mayor especificación. La invalidez es aquella ineptitud del trabajador, de origen o de naturaleza fisiológica o patológica que

le impide desarrollar su actividad productiva. También se ha señalado que la ayuda no debe de ser únicamente monetaria sino dinámica mediante la rehabilitación, la recuperación y la readaptación. Por recuperación ha de entenderse todos los medios que tratan que el trabajador recupere el estado en que se encontraba. La rehabilitación es el proceso por el cual una persona con limitaciones físicas, psicológicas y/o sociales, consigue a través de ciertas técnicas y servicios su máximo nivel de desarrollo personal. Para esto la ley del ISSSTE en su capítulo VII, en su sección dos nos señala:

**Artículo 118.** Para los efectos de esta Ley, existe invalidez cuando el Trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual, percibida durante el último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional. La declaración de invalidez deberá ser realizada por el Instituto.

La Pensión por invalidez se otorgará a los Trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus Cuotas al Instituto cuando menos durante cinco años. En el caso que el dictamen respectivo determine el setenta y cinco por ciento o más de invalidez sólo se requerirá que hubiesen contribuido con sus Cuotas al Instituto cuando menos durante tres años.

El estado de invalidez da derecho al Trabajador, en los términos de esta Ley, al otorgamiento de:

- I. Pensión temporal, o
- II. Pensión definitiva.

**Artículo 119.** La Pensión temporal se concederá con carácter provisional, por un periodo de adaptación de dos años durante los cuales será pagada con cargo a las Reservas de este seguro por parte del Instituto. Transcurrido el periodo de adaptación, la Pensión se considerará como definitiva debiéndose contratar un Seguro de Pensión que le otorgue la Renta a que se refiere el artículo siguiente, y su revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existieran pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la invalidez. El derecho al pago de esta Pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el Trabajador cause baja motivada por la inhabilitación.

**Artículo 120.** La Pensión definitiva comienza a partir del día siguiente del término de la Pensión temporal y estará vigente hasta que el Pensionado cumpla sesenta y cinco años y veinticinco años de cotización. La Pensión se cubrirá mediante la contratación de un Seguro de Pensión con una Aseguradora.

**Artículo 121.** La cuantía de la Pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del treinta y cinco por ciento del promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la Pensión prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

Los Pensionados por invalidez tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los Trabajadores en activo de la Administración Pública Federal, según la cuota diaria de su Pensión. Esta gratificación deberá pagarse, a elección del Pensionado:

- I. En una sola exhibición, pagadera antes del quince de diciembre de cada año, o
- II. Conjuntamente con cada mensualidad del pago de la Renta, incrementándose cada exhibición con la doceava parte de la gratificación anual.

**Artículo 122.** El Trabajador contratará el Seguro de Pensión con la Aseguradora que elija, para gozar del beneficio de Pensión definitiva. El Instituto calculará el monto necesario, conforme a las reglas que para tal efecto expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para la contratación del Seguro de Pensión y, el propio Instituto entregará dicha suma a la Aseguradora elegida por el Trabajador.

La Renta otorgada al Pensionado por invalidez deberá cubrir:

- I. La Pensión, y
- II. Las Cuotas y Aportaciones a la Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente Ley.

Terminada la vigencia del contrato de Seguro de Pensión, el Trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir su Pensión de vejez. El Trabajador que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la Pensión Garantizada.

**Artículo 123.** La Aseguradora elegida por el Pensionado deberá proceder como sigue:

- I. Pagará mensualmente la Pensión;
- II. Depositará bimestralmente las Cuotas y Aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la Cuenta Individual del Pensionado, y
- III. Pagará una gratificación anual al Pensionado.

**Artículo 124.** El otorgamiento de la Pensión por invalidez queda sujeto a la satisfacción de los siguientes requisitos:

- I. Solicitud del Trabajador o de sus legítimos representantes, y
- II. Dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el Instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez de conformidad con el reglamento respectivo. En caso de desacuerdo con la dictaminación, el afectado inconforme tendrá treinta días naturales para presentar por escrito ante el Instituto, su inconformidad avalada con un dictamen de un médico especialista en la materia. En caso de desacuerdo entre la dictaminación del Instituto y el dictamen del especialista del afectado, el Instituto propondrá una terna de médicos especialistas para que de entre ellos el afectado elija uno.

El dictamen del perito tercero resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la dictaminación y será inapelable y de carácter obligatorio para el interesado y para el Instituto, esto último sin perjuicio de la obligación del afectado de someterse a los reconocimientos, tratamientos, investigaciones y evaluaciones que ordene el Instituto para verificar la vigencia de sus derechos periódicamente.

**Artículo 125.** No se concederá la Pensión por invalidez:

- I. Si la invalidez se origina encontrándose el Trabajador en estado de embriaguez;
- II. Si la invalidez ocurre encontrándose el Trabajador bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica y que el Trabajador hubiese puesto el hecho en conocimiento del jefe inmediato presentándole la prescripción suscrita por el médico;
- III. Si el Trabajador se ocasiona intencionalmente una lesión por sí o de acuerdo con otra persona;

IV. Si la invalidez es resultado de un intento de suicidio o efecto de una riña, en que hubiere participado el Trabajador u originados por algún delito cometido por éste, y

V. Cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha del nombramiento del Trabajador.

**Artículo 126.** Los Trabajadores que soliciten Pensión por invalidez y los Pensionados por la misma causa están obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y proporcione y, en caso de no hacerlo, no se tramitará su solicitud o se les suspenderá el goce de la Pensión.

**Artículo 127.** La Pensión por invalidez o la tramitación de la misma se suspenderá:

I. Cuando el Pensionado o solicitante esté desempeñando algún cargo o empleo, y

II. En el caso de que el Pensionado o solicitante se niegue injustificadamente a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto le prescriba y proporcione en cualquier tiempo, así como a las investigaciones y evaluaciones necesarias para verificar la vigencia de sus derechos por este concepto, o se resista a las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, salvo que se trate de una persona afectada de sus facultades mentales. El pago de la Pensión o la tramitación de la solicitud se reanudará a partir de la fecha en que el Pensionado se someta al tratamiento médico, sin que haya lugar, en el primer caso, a recibir las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión.

La suspensión del pago de la Pensión, sólo requerirá que el Instituto lo solicite por escrito a la Aseguradora correspondiente. Asimismo, el Instituto solicitará a la Aseguradora, la devolución de la Reserva del Seguro de Pensión, correspondiente al plazo que dure la suspensión.

**Artículo 128.** La Pensión por invalidez será revocada cuando el Trabajador recupere su capacidad para el servicio. En tal caso, la Dependencia o Entidad en que hubiere prestado sus servicios el Trabajador recuperado, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo si de nuevo es apto para el mismo, o en caso contrario, asignarle un trabajo que pueda desempeñar, debiendo ser cuando menos de un sueldo y categoría equivalente a los que disfrutaba al acontecer la invalidez. Si el Trabajador no aceptare reingresar al servicio en tales condiciones, o bien estuviese desempeñando cualquier trabajo, le será revocada la Pensión. En este caso, la Aseguradora con la que se hubiere contratado el Seguro de Pensión deberá entregar al Instituto la reserva, por la cancelación anticipada del Seguro de Pensión.

La revocación de la Pensión se llevará a cabo en los mismos términos que se señalan para la suspensión, en el último párrafo del artículo anterior.

Si el Trabajador no fuere restituido a su empleo o no se le asignara otro en los términos del párrafo primero de este artículo por causa imputable a la Dependencia o Entidad en que hubiere prestado sus servicios, seguirá percibiendo el importe de la Pensión con cargo al presupuesto de ésta. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el titular de la Dependencia o Entidad, el cual deberá restituir los montos erogados por concepto del pago de la Pensión.

#### **4.3.4. PENSIÓN POR CAUSA DE MUERTE**

Esta prestación está directamente relacionada con los componentes de la familia del afiliado y, justamente, por causa de la muerte del mismo. Se ha discutido la naturaleza de esta prestación sobre si es una herencia o una protección social. Los que estiman que es un derecho hereditario se basan en que el causante lo adquirió en vida y pasó

a integrar su patrimonio y, por tanto, sus beneficiarios lo reciben como un bien propio del causante al que heredan. En cambio, los que sostienen que es una prestación social consideran que ha sido establecido para beneficio económico de la familia y que el causante no puede disponer de él a voluntad, sino con la forma y alcances que las leyes de seguridad social determinan.

De alguna forma esta última es la naturaleza correcta, pues se otorga a quienes han perdido la protección del familiar que gozaba de la pensión. Hay que tener en cuenta que no se considera igual la familia desde el punto de vista de la seguridad social que desde el civil; tanto en lo que respecta al derecho sobre el beneficio, como el tiempo que se gozará del mismo, por ejemplo, los hijos que sólo disfrutaban de la pensión un tiempo determinado, en cambio si fuera una herencia sería definitivamente adquirido con la muerte del titular. Lo fundamental, en cuanto al alcance de la cobertura, es que la idea prevalezca y el espíritu de los programas sea proteger a los sobrevivientes de más cercana relación familiar consanguínea, de real dependencia económica al asegurado fallecido, que se encuentren en condiciones adversas para seguir atendándose a sí mismo.

Las consecuencias jurídicas de la muerte de un trabajador son: a) la propia muerte que ocasiona una serie de erogaciones que la seguridad social debe afrontar y b) la privación de ingresos al grupo familiar que también deben estar a cargo de la seguridad social.

Los beneficios que se otorgan a los sobrevivientes tienen un carácter familiar, lo que explica que se beneficie el grupo familiar con base en la pensión que disfrutaba el causante. Como consecuencia de lo expuesto, el parentesco es una condición ineludible, aunque el grupo de personas comprendidas en este concepto varíe de acuerdo a las legislaciones. En ciertos casos, se exige la dependencia económica. Los que tienen prioridad son las viudas y los huérfanos, aunque ello no implica que también se incluyan otros parientes. Estos derechos son definitivos en algunos casos (por ejemplo, la viuda), en otros se encuentran condicionados hasta cierta edad u otras



exigencias; en resumen, la concesión del beneficio tiene vinculación con el mejoramiento de la situación económica del beneficiario o la presunción de ella, aunque esto no es una regla absoluta. La pensión de supervivencia puede ser en dinero y en especie; la primera es más común y consiste en una suma periódica acorde con el beneficio que percibía el causante. Su fin es preservar la integración familiar. Las prestaciones en especie consisten en que los servicios sociales que se otorgaban al núcleo familiar en virtud de la afiliación del titular, sigan en vigor después del fallecimiento de éste.

En cuanto a la pensión por muerte cabe mencionar la sección tres, que nos señala:

**Artículo 129.** La muerte del Trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las Pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta Ley.

En este caso, las Pensiones se otorgarán por la Aseguradora que elijan los Familiares Derechohabientes para la contratación de su Seguro de Pensión. A tal efecto, se deberá integrar un Monto Constitutivo en la Aseguradora elegida, el cual deberá ser suficiente para cubrir la Pensión y las demás prestaciones de carácter económico previstas en este Capítulo. Para ello, el Instituto cubrirá el Monto Constitutivo con cargo al cual se pagará la Pensión y las demás prestaciones de carácter económico previstas en este Capítulo, por la Aseguradora.

En caso de fallecimiento de un Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, las Pensiones a que se refiere este artículo se cubrirán por el Instituto, mediante la entrega del Monto Constitutivo a la Aseguradora que elijan los Familiares Derechohabientes para el pago de la Renta correspondiente.

El saldo acumulado en la Cuenta Individual del Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez fallecido, podrá ser retirado por sus Familiares Derechohabientes en una sola exhibición o utilizado para contratar un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta por una suma mayor.

**Artículo 130.** El derecho al pago de la Pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la Pensión.

**Artículo 131.** El orden para gozar de las Pensiones a que se refiere este artículo por los Familiares Derechohabientes será el siguiente:

I. El cónyuge supérstite sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de dieciocho años o que no sean menores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo;

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el Trabajador o Pensionado o el concubinario con la Trabajadora o Pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el Trabajador o Pensionado tuviere varias concubinas o la Trabajadora o Pensionada tuviere varios concubinarios, ninguno tendrá derecho a Pensión.

Para efectos de esta Ley, para considerarse como tales los concubinos deberán acreditar haber vivido en común con el Trabajador en forma constante y permanente por un periodo mínimo de cinco años que precedan inmediatamente a la generación de la Pensión o haber tenido por lo menos un hijo en común;

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado;

IV. La cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una Pensión y alguno de ellos perdiere el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes, y

V. Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la Pensión por orfandad, cuando la adopción se haya hecho por el Trabajador o Pensionado antes de haber cumplido cincuenta y cinco años de edad.

**Artículo 132.** Los Familiares Derechohabientes del Trabajador o Pensionado fallecido, en el orden que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida, tienen derecho a una Pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al Trabajador por invalidez o de la Pensión que venía disfrutando el Pensionado, y a la misma gratificación anual a que tuviera derecho el Pensionado. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

**Artículo 133.** Si otorgada una Pensión aparecen otros familiares con derecho a la misma, se les hará extensiva, pero percibirán su parte a partir de la fecha en que sea recibida la solicitud en el Instituto, sin que puedan reclamar el pago de las cantidades cobradas por los primeros beneficiarios. A efecto de lo anterior, el Instituto deberá solicitar por escrito a la Aseguradora con la que se hubiere contratado el Seguro de Pensión, que se incluya a los beneficiarios supervenientes en el pago de la Pensión.

En caso de que dos o más interesados reclamen derecho a Pensión como cónyuges supérstites del Trabajador o Pensionado, exhibiendo su respectiva documentación se suspenderá el trámite del beneficio hasta que se defina judicialmente la situación, sin perjuicio de continuarlo por lo que respecta a los hijos, reservándose una parte de la cuota a quien acredite su derecho como cónyuge supérstite.

Cuando un solicitante, ostentándose como cónyuge supérstite del Trabajador o Pensionado reclame un beneficio que ya se haya concedido a otra persona por el mismo concepto, sólo se revocará el anteriormente otorgado, si existe sentencia ejecutoriada en la que se declare la nulidad del matrimonio que sirvió de base para la concesión de la Pensión. Si el segundo solicitante reúne los requisitos que esta Ley establece, se le concederá Pensión, la cual percibirá a partir de la fecha en que se reciba la solicitud en el Instituto, sin que tenga derecho a reclamar al Instituto las cantidades cobradas por el primer beneficiario.

**Artículo 134.** Si el Pensionado por orfandad llegare a los dieciocho años y no pudiere mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica, el pago de la Pensión por orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación, previa comprobación anual mediante dictamen médico emitido por el propio Instituto para efecto de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la Pensión; asimismo continuarán disfrutando de la Pensión los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo.

**Artículo 135.** Los derechos a percibir Pensión se pierden para los Familiares Derechohabientes del Trabajador o Pensionado por alguna de las siguientes causas:

I. Llegar a cumplir dieciocho años de edad los hijos e hijas del Trabajador o Pensionado, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, siempre que no estén incapacitados legalmente o imposibilitados físicamente para trabajar;

II. Porque la mujer o el varón Pensionado contraigan nupcias o llegasen a vivir en concubinato. Al contraer matrimonio la viuda, viudo, concubina o concubinario, recibirán como única y última prestación el importe de seis meses de la Pensión que venían disfrutando.

La divorciada o divorciado no tendrán derecho a la Pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando la divorciada o divorciado disfrutasen de la Pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias, o si viviesen en concubinato, y

III. Por fallecimiento.

**Artículo 136.** No tendrá derecho a Pensión el cónyuge supérstite, en los siguientes casos:

I. Cuando la muerte del Trabajador o Pensionado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio;

II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el Trabajador después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio, y

III. Cuando al contraer matrimonio el Pensionado recibía una Pensión de riesgos del trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el Trabajador o Pensionado, el cónyuge compruebe tener hijos con él.

**Artículo 137.** Si un Pensionado desaparece de su domicilio por más de un mes sin que se tengan noticias de su paradero, los Familiares Derechohabientes con derecho a la Pensión, disfrutarán de la misma en los términos de la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida con carácter provisional, y previa la solicitud respectiva, bastando para ello que se compruebe el parentesco y la desaparición del Pensionado, sin que sea necesario promover diligencias formales de ausencia. Si posteriormente y en cualquier tiempo, el Pensionado se presentase, tendrá derecho a disfrutar él mismo su Pensión y a recibir las diferencias entre el importe original de la misma y aquél que hubiese sido entregado a sus Familiares Derechohabientes. Cuando se compruebe el fallecimiento del Pensionado, la transmisión será definitiva.

**Artículo 138.** Cuando fallezca un Pensionado, la Aseguradora que viniese cubriendo la Pensión entregará a sus deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de ciento veinte días de Pensión por concepto de gastos de funerales, sin más trámites que la presentación del certificado de defunción y constancia de los gastos de sepelio. En caso de que el Pensionado hubiese disfrutado de dos o más Pensiones los gastos del funeral se pagarán únicamente con base en la más alta.

Si no existiesen parientes o personas que se encarguen de la inhumación, el Instituto lo hará, limitado al importe del monto señalado en el párrafo anterior, mismo que le deberá ser entregado por la Aseguradora referida.

#### **4.4. ANÁLISIS PARA UN RETIRO OBLIGATORIO PARA EL DOCENTE DE NIVEL BÁSICO.**

Como hemos visto anteriormente los docentes tienen diferentes prestaciones y entre ellas la de la pensión por diferentes formas; en el nivel básico que es el tema que se está tratando los maestros o docentes tienen a su cargo a más de 40 alumnos, por consecuencia el trato no es el adecuado y por encuestas realizadas a diferentes docentes, tanto de edad, como de escuelas y Estado, todos tienen el mismo problema, ya que las horas no son lo suficientemente amplias para poder ver todo el programa y si a esto le sumamos las actividades extras, que por intereses de superación de nuestros niños se les da, computación e Inglés o Francés, dependiendo del nivel, las horas no son suficientes para que el maestro termine adecuadamente de ver todo el programa. Los alumnos que ellos tienen son, desde los que vienen de una familia 100% bien cimentada, los que son huérfanos de padre o madre, los que sus papas trabajan y los que tienen algún padecimiento especial o son muy inquietos (tienen déficit de atención, hiperactivos, etc.).

Todos estos factores hacen que los maestros no puedan tener la atención adecuada a todos los alumnos ya que en ocasiones tratan de atender a los que más falta les hace y descuidan un poco a los que van bien.

Por otro lado ningún docente puede tener menos de 30 alumnos, ya que así lo requiere la SEP y si no hay más alumnos, comienzan a desaparecer los grupos y por consecuencia los turnos. Hoy en día, los jóvenes que se preparan para la Licenciatura en Preescolar, Primaria o Secundaria, ya no tienen la base, deben de estar esperando a que un grupo no tenga maestro o se jubile; siendo un sin número de jóvenes desempleados y si a esto, le sumamos todos los docentes que la Secretaría de Educación Pública dejó sin una plaza por los turnos vespertinos, que desaparecieron para iniciar su nuevo programa de escuelas completas, con el horario de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., son demasiados los docentes sin trabajo, pero porque nos encontramos a docentes en las aulas de computo o de idioma, cuando sus estudios y su preparación

fue otra, porque sin duda alguna, no hay vacantes por todos los maestros que llevan más de 15 años laborando y ya no tienen la edad suficiente para hacerlo.

Dentro de la ley del ISSSTE anterior, las pensiones por edad comienzan a manejarlas a partir de las 55 años y haber cumplido 15 años o más de servicio, pero ellos no lo piden ya que el pago de dichas pensiones son solamente en un tanto por ciento y para obtenerlas a 100% deben de tener 29 años o más de servicio tomando en cuenta que los nuevos docentes ya no tienen una plaza entonces el día de mañana será mucho más difícil porque como sus trabajos son por temporadas no van haciendo realmente una antigüedad en el Instituto para cotizar esto hace que las demandas sean muy grandes.

En cuanto al Interés Público, que son en este caso los alumnos, cual es la afectación; sería que el docente no les da la atención adecuada y por consecuente el aprendizaje es menor y cada vez son niños y jóvenes menos preparados; todo esto hace que nuestros niños tengan una preparación incompleta y que los padres de familia se acerquen a las escuelas particulares , pero, porqué estar pagando en dichas escuelas, cuando nuestros niños que son lo más importante en el país y el futuro de México, deberían de ser lo primordial para los legisladores y darle una cantidad más grande a la Educación es cierto que es gratuita pero si a esto le sumamos una pequeña aportación de los padres dependiendo el grado a cursar se puede preparar unos niños con grandes triunfos. Por esto es que se propone que las pensiones de los docentes sean al 100% a partir de los 55 años de edad y tengan 15 años de servicio ya que no pueden tener menor puesto que si entran a laboral a los 30 años o 35; tendrán la edad que se pide junto con los años de servicio.

También sería bueno una evaluación medica periódicamente cumpliendo los 50 años de edad, ya que se comienzan a dar diversas enfermedades y con el dictamen médico bien especificado para que demuestren que pueden seguir enseñando, o bien, deben dejar las aulas; para esto, sería una buena reforma a la Ley del ISSSTE como ya lo

expresar anteriormente y obligar a los docentes que ya tienen la edad, a también dejar las aulas para dar paso y oportunidad a los nuevos docentes.

Los pasos que se necesitan para pedir la pensión son los siguientes:

1. Acudir a la Jefatura de Departamento de Pensiones y Seguridad e Higiene y presentar la solicitud de pensión, acompañada de los requisitos para el trámite.
2. Entregar solicitud y documentos en tiempo y forma, según sea el beneficio pensionario que se solicite.
3. Abstenerse de ofrecer dádivas para acelerar su trámite.
4. Revisar que sus datos sean correctos, una vez que sea entregada su "Concesión de Pensión".

## REQUISITOS

Presentar de acuerdo a la pensión que solicita, los siguientes documentos:

Documentación	Tipo de Pensión					
	Jubilación	Edad y tiempo de Servicios	Cesantía de edad avanzada	Invalidez	Por muerte	
					Trabajador	Pensionista
Hojas únicas de servicios	X	X	X	X	X	
Último talón de pago	X	X	X	X	X	X Reporte de cheques cancelados
Aviso afiliatorio de baja.	X	X	X	X	X Beneficiarios	
Copia de la credencial de elector.	X	X	X	X	X Beneficiarios	X Beneficiarios
Copia del comprobante de domicilio	X	X	X	X	X Beneficiarios	X Beneficiarios
Copia de la CURP	X	X	X	X	X Beneficiarios	X Beneficiarios
2 fotografías tamaño infantil	X	X	X	X	X Beneficiarios	X Beneficiarios
Copia certificada del acta de nacimiento	X	X	X	X	X Beneficiarios	X Beneficiarios
Dictamen médico de invalidez				X		
Copia certificada del acta de defunción					X	X
Copia certificada del acta de matrimonio actualizada (fecha posterior al fallecimiento) o copia certificada de la información testimonial para acreditar con cubinato ante autoridad judicial, o Testimonial de					X Beneficiarios	X Beneficiarios

dependencia económica (ascendencia)						
Copia del acta de nacimiento del cónyuge (sobreviviente)					X	X
Copia certificada de acta de nacimiento de los hijos					X	X
Para mayores de edad estudiantes: Constancia de estudios y CURP. Para hijos mayores incapacitados:					X	X
• Acta de nacimiento					X	X
• Dictamen de invalidez					X	X
• Formato donde manifiesten ser solteros y no tener trabajo remunerado.					X	X

### COSTOS

El trámite es gratuito, en caso de que alguien le solicite dinero para el otorgamiento de la misma, denúncielo por los medios correspondientes.

### COMPROMISOS DE SERVICIO

Oportunidad	Otorgaremos la Concesión de la Pensión y su primer pago, en un máximo de 60 días naturales, a partir de que recibamos del interesado la documentación completa que cumpla con los requisitos reglamentarios correspondientes.
Confiabilidad	El pago de la pensión no tendrá ningún tipo de error en sus datos personales en la Concesión de la Pensión, que es el documento que lo acredita como pensionista.
Honestidad	El personal del ISSSTE que lo atiende no le solicitará dádiva o dinero para otorgar la pensión.

Estos son los requisitos que se piden para obtener la pensión, de acuerdo a lo establecido también en la Ley del ISSSTE; pero no solo hay que dejar de dar plazas sino todo lo contrario retirar a todos los docentes que ya no tienen su madurez psicológica e intelectual; salud y sobre todo esa tolerancia para mantener un grupo de alumnos con la atención adecuada y sobre todo en la Secundaria ya que no sólo son 30 alumnos mínimo sino son más de 80 alumnos al día debido a que se le imparten clases a más de 4 grupos por materia y grado, a mi parecer es la etapa en la cual necesitamos docentes con más capacidad no sólo para enseñar, sino para poder tener el control de dicho grupos y por eso debemos de poner docentes jóvenes y capaces de manejar los grupos.

## CONCLUSIONES

1.- El Derecho tiene como una de sus finalidades, hacer que se cumplan las normas jurídicas, sin excepción alguna, se dividen en Derecho Público y Privado; y dentro del Derecho Público, encontramos el Derecho Administrativo.

2.- el Derecho Administrativo, estudia la Administración Pública Federal, una de sus actividades es regular los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo, para satisfacer necesidades colectivas y obtener un bien común.

3.- Los Servidores Públicos son personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, la actividad que realizan es a nombre y representación del Estado, no actúan a nombre propio.

4.- El Docente es un Servidor Público, ya que por medio de él, se imparte la Educación que el Estado establece, para lograr un Interés Público.

5.- Docente, es la persona que enseña o instruye una Educación a los infantes, jóvenes o adultos, mediante una acción y teniendo como resultado un efecto, el Interés Público.

6.- Para tener una mejor enseñanza en las escuelas de nivel preescolar, se debe tomar en cuenta que ya es obligatoria; y la escasez de escuelas públicas implica una gran demanda, que ocasiona que el Docente pierda el control del grupo, por la gran cantidad de niños. Por eso es necesario tener más escuelas con personal capacitado en Licenciatura en Educación Preescolar.



7.- A nivel primaria, se ha logrado un programa de estudios, pero no el suficiente para lograr una educación favorable y adecuada; ya que hace falta una revisión continua en el desempeño del Docente, para evaluar su capacidad física y moral al transmitir una educación.

8.- El Docente en secundaria ha tenido variaciones, logrando tener una licencia del nivel, teniendo una gran dificultad al laborar, ya que los alumnos son demasiados. El Docente debe luchar contra la falta de valores que se les ha dejado de dar; y obviamente eso tiene un efecto negativo en el aprendizaje de los alumnos, lo cual, hace que el maestro deba tener carácter fuerte para imponerse, y una preparación de calidad, para poder enseñar la educación que imparte el Estado.

9.- El Interés Público es el pilar de la actuación administrativa, del cual necesitamos para lograr un fin, que es impartir la educación, por medio de una persona preparada para realizarlo, llamado Docente.

10.- El Docente puede causar un daño o maltrato físico y/o moral al alumnado, por sus actos, debido al cansancio y/o exceso de trabajo, por lo cual, debe retirarse obligatoriamente.

11.- Otra causa para un retiro o pensión, debiera ser por su edad avanzada, ya que no rinde físicamente lo necesario, perdiendo así, el interés de los alumnos en clase.

12.- Cuando un Docente tiene una invalidez física que afecte a su desarrollo par transmitir una enseñanza, debiera ser obligado a retirarse y no esperar a que tenga la edad requerida.

13.- Finalmente, debieran existir o prepararse exámenes constantes, permitan evaluar la capacidad del Docente en todos sentidos, par decidir su permanencia o retiro obligatorio en el momento indicado.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero Miguel  
Teoría General del Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa, México, 2005
  
- 2.- Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio  
Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
1997
  
- 3.- Castillo Flores Antonio  
Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional  
UNAM 1995
  
- 4.- Castillo Velasco y Hernández Chávez  
Ensayo sobre el Derecho Administrativo  
UNAM 2006
  
- 5.- Castrejon García Gabino Eduardo  
Derecho Administrativo I y II  
Editores Cárdenas Velasco, 2005
  
- 6.- Castrejon García Gabino Eduardo  
Derecho Administrativo Constitucional  
Editores Cárdenas Velasco, 2005

7.- Castrejon García Gabino Eduardo

Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos

Editorial Porrúa, 2006

8.- Delgadillo Luis Humberto

Servidores Públicos- Sistema de Responsabilidades

Editorial Porrúa, 2006

9.- Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social, 2006

10.- Fernández Ruiz Jorge

Derecho Administrativo

Editorial Porrúa, 2006

11.- Fraga Gabino

Derecho Administrativo

Editorial Porrúa, 2003

12.- Galindo Camacho Miguel

Derecho Administrativo

Porrúa, 2000

13.- González Garza Ana María

El niño y la Educación. Programa de Derecho Humano: Nivel Primaria y Secundaria

Editorial Trillas, 1991

14.- Guía de Maltrato Infantil para Maestros

Enrique López Martín, Mercedes Álvarez González

Asociación Murciana de Apoyo a la Infancia Maltratada

15.- Nava Negrete Alfonso

Derecho Administrativo

UNAM 1991

16.- Ortiz Soltero Sergio Monserrit

Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos

Porrúa, 2004

17.- Sánchez Gómez Narciso

Primer Curso de Derecho Administrativo

Porrúa, Segunda Edición, 2000

18.- Sánchez Vázquez Rafael

Derecho y Educación

Editorial Porrúa, 1998

19.- Serra Rojas Andrés

Derecho Administrativo

Editorial Porrúa, 2004

20.- Valades Diego

El Derecho Académico en México

México UNAM, Secretaria General Auxiliar, 1987

21.- Valades Diego

Derecho de la Educación

UNAM Mc Graw-Hill, México, 1997

22.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007

23.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2007

24.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional 2007

25.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2007