

1017

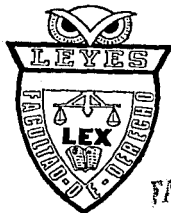


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL

LAS OBLIGACIONES LABORALES DEL  
TITULAR DE LA SECRETARIA DE  
EDUCACION PUBLICA

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



TESIS CON  
FALLA DE CONVEN  
MEXICO, D. F.



1993

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
EXAMENES PROFESIONALES



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INTRODUCCION

La crisis nacional inmersa en el marasmo político ha provocado la incertidumbre en la conciencia y opinión pública, misma que va desembocando irreversiblemente al cambio de las estructuras económicas y sociales. En ritmo acelerado el sistema político viene observando cambios fundamentales; en lo económico, en las relaciones de Estado y determinadas ramas de la producción; en lo social, las relaciones entre los empresarios, los trabajadores y el Estado. En el campo económico, el Estado está transfiriendo a la iniciativa privada -mexicanos y extranjeros-, empresas estratégicas de la economía nacional, con efectos negativos en lo social por la desregulación o flexibilización generalizada de las normas laborales a través de la abrogación de partes sustanciales de los contratos colectivos de trabajo o del contrato mismo, para dejar paso a nuevas relaciones laborales menos protectoras y más competitivas.

En la nueva Ley Federal del Trabajo deberán generalizarse estos cambios, dirigidos a crear condiciones más atractivas para el flujo de capitales extranjeros y el retorno de los nacionales. Que se instauren empresas de productos manufacturados de calidad para el incremento de la exportación, pero con sentimiento nacionalista que no atropellen los ideales de libertad, de justicia social y el bienestar colectivo de los trabajadores. Que se entienda, que la intervención del Estado en la economía, de su existencia como benefactor y árbitro de los conflictos sociales, son parte esencial del pacto constitucional de 1917, inscritos en los artículos 30., 27 y 123, sobre los que se sostiene la legitimidad revolucionaria.

El actual gobierno de la República se ha propuesto la tarea cuidadosa de revisar el papel que desempeñará el país en el concierto de las naciones en el siglo que se avecina, enfatizando los instrumentos de modernización que permitan el ingreso al desarrollo en una sana relación entre los fenómenos económicos y las necesidades sociales. Y en esto, al precisar al gobierno como parte de la terna que integra al Estado, se manifiesta la unidad de decisión y acción para sostener los principios de soberanía, de libertad, de justicia y cooperación social en salvaguarda de los intereses nacionales, debemos considerar que surgen obligaciones en los titulares de las diversas ramas de la Administración, que logren la realización de estos principios, interpretándolos en el espacio propio y dentro del marco del estado de derecho que forjamos. De ahí que deba comprenderse que el pilar fundamental en el desarrollo del país sea la educación; en esta perspectiva, modernizar la educación, no es hacer simples cambios o parches a lo ya establecido, es pasar a la educación cualitativa, a prestar un servicio educativo que logre cada vez, elevar la calidad de las condiciones de vida y la participación del ciudadano mexicano. Por lo que es urgente modernizar no sólo el aspecto técnico, también es necesario modernizar los instrumentos normativos que regulan las relaciones de los trabajadores de la educación con los titulares de las Dependencias en estricto apego a sus necesidades, de la justicia social y de la equidad, dejando al margen los usos y costumbres en las decisiones, acciones y omisiones particulares, que en su total extensión deterioran los principios constitucionales en la materia y en general la imagen del Estado Mexicano.

Parte fundamental en la educación mexicana es la primaria, constitucionalmente obligatoria, en donde la obsolescencia estructural ha generado el rezago educativo, por lo que resulta una exigencia de prioridad nacional, no solo actualizar la educación que se imparte en la escuela primaria, sino proyectarla a futuro, en tal forma que permita un avance continuo y permanente, no en un continuismo sexenal, más bien, de constante mejoramiento de los elementos involucrados en la prestación del servicio, obligando a los titulares de las Dependencias del Ramo de una manera precisa a proporcionar al trabajador de la Educación, los medios que le permitan dedicarse con plenitud al ejercicio del quehacer educativo, considerando al precepto 123 Constitucional, sin los apartados A y B, tomándolo como un todo, sin distinguir al trabajador público del trabajador en general, por la naturaleza del servicio que presta; e instrumentando un sistema de ascensos, por oposición que estimule y fortalezca el servicio que se presta; que se determine una tabla móvil de aportaciones para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales, acorde con el costo real de la vida en el país; que implemente un sistema de pago de salarios que impidan el deterioro del valor adquisitivo y que no permitan buscar ingresos en otra parte para incrementar su economía y solucionar sus necesidades para que pueda dedicar todo su tiempo y esfuerzo al servicio educativo; que se actualice, en una comisión mixta con el Sindicato, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo respetando los términos de su revisión periódica para evitar su obsolescencia y errores en la interpretación en perjuicio del trabajador.

Con lo anterior, se desprende el importante papel que juega el trabajador de la Educación Primaria, en el panorama nacional, por lo que se estima conveniente regular la conducta de los titulares de las Dependencias del Ramo, obligándoles a ejercer sus funciones -al margen de usos y costumbres o de criterios muy personales- con un sentido nacionalista, pleno de justicia social, de equidad y de libertad que propicie su entrega a la labor educativa que el momento histórico exige.

# LAS OBLIGACIONES LABORALES DEL TITULAR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

## INDICE

PAG.

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL

1.1. Trabajo	1
1.2. Trabajador	5
1.3. Patrón	8
1.4. Obligación	10
1.5. Educación	13

#### CAPITULO II REGULACION LEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL TITULAR DE LA S.E.P.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	16
2.1.1. Artículo 3o.	19
2.1.2. Artículo 5o.	24
2.1.3. Artículo 123 Apartado "B".	29
2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	31
2.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	36
2.4. Ley Federal de Educación.	42
2.5. Reglamento Interior de la S.E.P.	47
2.6. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.	54

#### CAPITULO III EL TRABAJO ADMINISTRATIVO.

3.1. La relación de trabajo.	76
3.1.1. Naturaleza del trabajo administrativo.	80
3.1.2. Especialización del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional.	83
3.2. El trabajador subordinado a la Administración Pública Federal.	89
3.3. La Autoridad Administrativa.	92
3.3.1. Obligaciones legales.	94
3.3.2. Facultades discrecionales.	96
3.3.3. Facultades concurrentes.	98

**CAPITULO IV. CONTEXTO JURIDICO-POLITICO DEL TITULAR DE LA S.E.P. COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.**

4.1. La Política Educativa Nacional.	100
4.2. El Proyecto Nacional del Artículo 3o. Constitucional.	110
4.3. La Modernización Educativa.	114
4.4. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	120
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>129</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>132</b>

## CAPITULO I

# MARCO CONCEPTUAL

## CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 Trabajo

Genéricamente hablando, trabajo es la manifestación de la capacidad creadora del ser humano para transformar las cosas, dándoles un valor del que antes carecían, como aplicación de su afanosa actividad. En la búsqueda de mejores condiciones de vida, el ser humano -hombres y mujeres- ha logrado con el trabajo satisfacer sus más ingentes necesidades, de una manera digna. En la expresión popular "el trabajo enaltece", se observa que el trabajo ha sido y será el motor de la evolución de los pueblos.

Ahora bien, como lo explica el Dr. Néstor de Buen Lozano, el trabajo supone una actividad humana que tiende a la obtención de un provecho; siendo su contrario el ocio, el cual no necesariamente significa inactividad; y agrega, precisando, que la diferencia entre trabajo y actividad ociosa está constituida por la finalidad: el trabajo tiende a la producción de riqueza y el ocio no<sup>1</sup>.

El Dr. José Dávalos Morales menciona en una referencia etimológica, que la palabra trabajo deriva, conforme algunos autores, del latín *trabs, trabis*, de cuyo significado traba, que al lenguaje común se traduce como una traba en el individuo por el esfuerzo que implica. Otros aseguran que trabajo proviene del griego *thlibo*, que significa apretar, oprimir o afligir. Sin embargo, hay autores que afirman que en la palabra trabajo, su raíz se encuentra en el verbo latino *laborare*, labrar la tierra<sup>2</sup>.

El Diccionario de la Lengua Española, define al trabajo como "el esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza"<sup>3</sup>.

Asimismo, no todo el trabajo que desarrolla el ser humano tiene relevancia jurídica: las actividades domésticas de una familia en su casa-habitación a fin de mantener en condiciones agradables y cómodas el hogar; la participación ciudadana, en acuerdo con la comunidad, para introducir redes de drenaje y alcantarillado, caminos vecinales, etc. El que sí lo tiene es el trabajo subordinado que presta una persona, en favor de otra, mediante el pago de un salario.

Mediante el trabajo, el ser humano ha venido transformando a la naturaleza para su beneficio; así, a través de su historia, el hombre y la mujer en su natural

<sup>1</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo*, tomo I, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1981, p. 15.

<sup>2</sup> DAVALOS MORALES, José. *Derecho del Trabajo I*, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1988, p. 3

<sup>3</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, tomo D-H, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1987, p. 1223.



preocupación por subsistir y por preservar la especie, han dedicado la mayor parte de su existencia a generar satisfactores, con creatividad e ingenio, transformando los materiales que les provee su entorno geográfico y valiéndose de las herramientas que en acopio de su inventiva, ellos mismos se han fabricado.

El hombre en su devenir histórico ha venido concibiendo ideas sobre lo que es el trabajo, conforme a sus particulares intereses y a su época:

- En el Antiguo Testamento (Génesis, III, 17 y 19), Dios condena a Adán a sacar de la tierra el alimento "con grandes fatigas" y a comer el pan "mediante el sudor de su rostro". Esta idea ofrece al trabajo como castigo.
- En la antigua Grecia, Aristóteles tenía la idea de que el trabajo era una actividad propia de los esclavos; toda vez, que los helenos habrían de ocuparse de filosofar y hacer política, preocupándose tan solo de saber cómo tiene que mandar lo que el esclavo debe saber cómo tiene que obedecer.
- En la época medieval, el régimen corporativo obligaba a los hombres a permanecer en el trabajo de por vida y aún más, la transmitían a sus hijos, so pena de enérgicas sanciones si trataban de romper ese vínculo con la corporación.
- El 12 de marzo de 1776, en el Edicto de Turgot, Francia pone fin al régimen corporativo, declarándose la libertad de trabajo, como un derecho natural del hombre. Esta idea renacentista del individualismo, de cuyo origen se remonta a la antigua Grecia, encuentra en Juan Jacobo Rousseau la concepción política y jurídica: "los hombres son por naturaleza libres e iguales, no obstante lo cual, al nacer son envueltos por las cadenas de la sociedad. Hubo una época en la historia en la que los hombres vivieron en estado de naturaleza, de acuerdo con los principios de la idéntica libertad de todos y de la igualdad natural de los derechos, una época en la que no existía ningún poder sobre ellos y en la que se desconocía el dominio del hombre sobre el hombre"<sup>4</sup>. Pocos años después, la burguesía triunfante durante la Revolución Industrial inglesa y la Revolución francesa, se encargó de convertirla en detestable al tomar la libertad como instrumento para la explotación de los trabajadores.
- La idea de que el trabajo produce riqueza, hace que la ciencia económica la incorpore en defensa de las necesidades y posturas hegemónicas de la burguesía, apareciendo en esta etapa los seguidores del mercantilismo: quienes se declararon por la libertad de industria y por la destrucción de las barreras que se oponían a su desarrollo. La riqueza de un país, sostenían, está en relación con el otro que posee,

---

<sup>4</sup>ROSSEAU, Juan Jacobo, citado por DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, 11a. ed., Editorial Porrúa, México, 1988, p.p. 6 y 7.

por lo tanto, hay que hacer afluir el metal al país, resultando que puede únicamente obtenerse con una balanza comercial activa, esto es, es preciso cambiar el mayor número de mercancías por el oro extranjero. Luego aparecieron los fisiócratas, afirmando que existe un orden natural universal que abarca lo mismo la vida animal que la económico-social; este orden ha sido establecido por la providencia divina y consiste en un conjunto de leyes naturales: ellas harán la felicidad de los hombres, por lo que nada ni nadie puede impedir su libre juego. Por lo tanto, apartamiento de las limitaciones a la manufactura y de las restricciones a la libertad de trabajo; la vida económica de los pueblos y su progreso no consienten reglamentación alguna, por lo que la ley jurídica no ha de tener más finalidad que vigilar el respeto al orden natural: *laisser-faire, laisser-passer*, pensamiento con el que los fisiócratas contribuyeron al acervo económico liberal.

- Otro pensador considerado como el fundador de la Escuela Económica Liberal, lo fue Adam Smith, quien influenciado por las corrientes económicas de su época, tomó del principio fisiócrata, la idea del orden natural, pero despojándole del carácter providencial divino que se le atribuía; de David Hume, toma la idea de la moral utilitaria, enunciando que la utilidad es el motor fundamental de las acciones humanas y la única capaz de realizar el orden natural y, de las doctrinas del derecho natural, la idea de la libertad como un derecho natural del hombre.

Estos pensamientos económicos: el individualista y el liberal burgués, propiciaron la organización de un régimen jurídico y político europeo para mejor servir a los intereses de la burguesía dominante. En Francia se representan los principios fundamentales del nuevo régimen, plasmados en tres documentos: la Ley de Chapelier, el Código Penal y el Código Civil. El primero declaraba en su exposición de motivos que "no existe más interés en una nación que el particular de cada individuo y el general de la colectividad". Esto condujo a la negación de las libertades de coalición y asociación sindical, para evitar que los trabajadores se organizaran y exigieran condiciones humanas de trabajo e ingresos decorosos. Pero no bastó lo anterior, los burgueses dan a luz un código penal para castigar severamente y en forma ejemplar, los actos que "a pretexto de obtener condiciones de trabajo y salarios justos", tuvieran como efecto inmediato poner obstáculos a la marcha progresista de las fuerzas económicas. Sosteniendo, además, que los salarios los fijaban la ley de la oferta y la demanda.

El régimen político, atendiendo al derecho natural, que establece el hecho de que ninguna persona puede ser obligada a trabajar y que cada hombre es libre para arrendar su trabajo o permanecer inactivo, solo que al mismo tiempo, nadie podía exigir de otro, menos aún ejercer presión sobre él, mediante la acción sindical o la huelga para la celebración de contratos o la aceptación de determinadas cláusulas o condiciones; intervenía para restablecer el "orden" en perjuicio de los trabajadores

y preservar la libertad de la economía. Con este sistema, las relaciones de los hombres se regirían por el derecho civil, que en teoría era un ordenamiento formal de la coexistencia de las libertades, impersonal y abstracta, pero que se olvidó del trabajador que se consumía en las fábricas, que fallecía al pie de las máquinas y que la miseria no le permitía gozar de la vida en forma digna en unión de su familia.

- Carlos Marx, en su inconclusa obra *El Capital*, pone de relieve la idea de que, ante todo, "el hombre tiene que alimentarse, tener cobijo y vestirse, y para ello ha de trabajar, antes de luchar por la libertad o predominio político o que dedicarse a la política, la religión, la filosofía, etc., y compara al trabajo con una mercancía al decir que la "fuerza de trabajo, es, pues, una mercancía, ni más ni menos que el azúcar. Aquella se mide con el reloj, ésta con la balanza"<sup>5</sup>.

- En la Declaración de Derechos Sociales del Tratado de Versalles en 1919, se afirma que "el principio rector del Derecho Internacional del Trabajo consiste en que el trabajo no debe ser considerado como mercancía o artículo de comercio", derribándose con esto la concepción marxista que compara al trabajo con una mercancía. Esta declaración es recogida en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y aprobada en 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana, reunida en la ciudad de Bogotá Colombia.

- Cita el Maestro Mario de la Cueva que el Derecho Mexicano del Trabajo, es un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que solo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término: mis derechos como ser humano, y continua diciendo, que este derecho nació en la primera revolución social del siglo XX y encontró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, su más bella cristalización histórica. Antes de esos años se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se había logrado una reglamentación que devolviese al trabajador su libertad y su dignidad perdidas en los siglos de esclavitud, de la servidumbre y del derecho civil de la burguesía, ni se había declarado la idea que ha alcanzado un perfil universal: el derecho del trabajo son los nuevos derechos de la persona humana, paralelos y base sin la cual no son posibles los viejos derechos del hombre<sup>6</sup>. Así, en la Declaración de Derechos Sociales, el Artículo 123 de nuestra Carta Magna, consigna que "... Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil...", principio fundamental del derecho mexicano del trabajo. Este mismo artículo distingue a los trabajadores en dos apartados el A) que rige entre obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, universitarios y, de una manera general, todo contrato de trabajo; es decir, es aplicable a todo aquel que presta un servicio a otro mediante el pago de un salario, y el B) que regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el Gobierno

<sup>5</sup> MARX, Carlos y ENGELS, Federico. *Trabajo Asalariado y Capital*. Obras Escogidas. Tomo I. Moscú. 1951. p. 68.

<sup>6</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo I. 11a. ed., Editorial Porrúa, México, 1988, p. 38.

del Distrito Federal con sus trabajadores, excepto aquellos que por su naturaleza se rigen por leyes especiales como lo son las Fuerzas Armadas. La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A), determina la idea de trabajo en sus artículos 3o. y párrafo segundo del So., al establecer que "el trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia", y agrega: "...se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Desprendiéndose de este esquema que el trabajo es:

- En esencia humano, porque al Derecho solo importa la actividad que desarrolle el ser humano, a diferencia del quehacer realizado por los seres irracionales o por las máquinas.
- Eminentemente social, porque fomenta las relaciones entre los seres humanos y sirve de vínculo para el acercamiento entre los que lo desarrollan, bien, en forma individual o colectiva.
- De utilidad económica, porque es una actividad determinante en la producción de satisfactores traducidos en bienes y servicios.
- En lo jurídico, un importante campo que permite al Derecho regular las relaciones que se generan en las diversas actividades productivas que realizan los seres humanos.

Y por último, con esta breve semblanza concluimos este punto, adhiriéndonos a la definición que ofrece el Maestro Alberto Briceño Ruiz: "trabajo es una condición de existencia del hombre que tiene como objeto crear satisfactores y resulta tutelado por el Estado, cuando existe relación jurídica de subordinación" <sup>7</sup>.

## 1.2. Trabajador

Delimitado el concepto de trabajo como objeto de nuestra disciplina y habiéndose visto que al derecho solo interesa la actividad que el humano desarrolla; resulta que, como en otras áreas del conocimiento, es menester explicar los aspectos fundamentales que integran la idea de trabajo: los sujetos y sus relaciones, principalmente.

---

<sup>7</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho Individual de Trabajo*, 9a. ed., Editorial Harla, México, 1990, p. 11.

En el primer aspecto, los sujetos del Derecho del Trabajo, lo son, estrictamente hablando: el trabajador y el patrón. La doctrina y el ordenamiento legal denominan trabajador a toda persona física que presta servicios a otra en estado de subordinación. En un análisis somero de esta denominación, se observa que:

- En el Derecho Mexicano del Trabajo, las normas reguladoras no constituyen más un derecho de los trabajadores; sino, algo más general, un derecho del trabajo.
- El trabajador ha dejado de ser el único sujeto; toda vez, que lo es también, la persona física o moral a quien subordina su actividad productiva, sin merma de que aún se le considere de la mayor importancia.

Algunos ordenamientos laborales evitan el uso del término trabajador sustituyéndolo por el de personas; otras, aplican el de empleado o el de obrero. En Francia, tanto el derecho positivo como su doctrina, utilizan la palabra asalariado para denominarlo; sin embargo, la expresión que posee un sentido más amplio al corresponder a todas las formas de prestación de servicios, independientemente de la naturaleza material o intelectual del trabajo subordinado, es el de trabajador.

El trabajador como sujeto de derecho, lo es solamente la persona física, no puede serlo en nuestra legislación la persona jurídica o moral; en virtud de tratarse de un trabajo personal subordinado y que por la prestación del servicio recibe los beneficios dispuestos para cubrir sus necesidades como persona física: vacaciones, licencias, jornadas limitadas, medidas protectoras contra riesgos de trabajo, entre otras. Así, el cuerpo de nuestra Declaración de derechos sociales describe, entre varios, el principio de la igualdad de todas las personas que prestan un servicio a otro, con lo que se evitan las diferencias terminológicas existentes en otras legislaciones: trabajador, obrero, empleado, con excepción de lo que se establece en el artículo 5o. fracción VII de la Ley que regula la fracción XXVII, inciso "c" del apartado A), en el que se menciona el plazo para el pago del salario y que para ello utiliza la palabra obrero.

El derecho del trabajo mexicano se erige con sus normas e instituciones para proteger con especial énfasis la actividad de la persona humana al disponer limitaciones a la jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones, medidas protectoras contra riesgos de trabajo, salario, considerándose éste más que una simple remuneración por el servicio prestado a otro, el de asegurarle al trabajador el goce de una vida digna. Principios estos, creados en función de la persona física y como lo expresara el Dr. Mario de la Cueva "el hombre-trabajador es el eje en torno del cual gira el estatuto laboral"<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> DE LA CUEVA, Mario, Op.cit. p. 153.

Un segundo elemento en el concepto de trabajador se asienta en las normas de la Declaración de derechos sociales: la subordinación, como se desprende del primer párrafo del artículo 30. de la Ley: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

El Maestro Néstor de Buen Lozano, agrega un elemento más: la remuneración, a la que considera parte toral del derecho del trabajo: toda vez que, si el trabajo no es remunerado, no habrá relación regida por el derecho laboral<sup>9</sup>. Pero el Dr. Mario de la Cueva, sostiene la idea de que "la relación jurídica nace por el hecho de la prestación del trabajo personal subordinado; por lo tanto, para su existencia es suficiente la presencia de un trabajador y un patrono, y el inicio de la prestación de un trabajo, aunque no se hayan determinado el monto y la forma de pago del salario. De lo que se deduce que el salario, si bien en el campo de la teoría es un elemento constitutivo de la relación, en la vida de ella aparece a posteriori, como una consecuencia de la prestación del trabajo"<sup>10</sup>.

Aún cuando existan controversias entre autores, el Derecho Mexicano del Trabajo en coincidencia generalizada con las doctrinas y legislaciones extranjeras, el objeto del trabajo lo traduce en personal y subordinado. Y al hablar sobre trabajo personal subordinado, nos estamos refiriendo a una persona física que presta un servicio a otra y de cuyo trato se produce la relación laboral y como consecuencia el pago de un salario por el servicio prestado. De las relaciones laborales se ventilan entonces dos sujetos como elementos fundamentales del derecho del trabajo: trabajador y patrón.

La persona que presta un servicio a otra, ha recibido diversas denominaciones; en las fábricas, obrero; en el campo, jornalero; en oficinas, empleado; y así, operarios, asalariados, etc. Pero el común denominador lo es el de trabajador, palabra que acoge a todas las variantes y que la doctrina y la legislación vigente contemplan.

La palabra trabajador es, por tanto, genérica, encierra en su significado a todas aquellas personas que entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra, sin distinción alguna, como lo previene el segundo párrafo del artículo 30. de la Ley: "No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

Definido el concepto de trabajador por la ley, se infiere que solo la persona física puede serlo, en virtud de la naturaleza de los servicios prestados. La ejecución de los mismos y la subordinación personal en que se coloca dentro del contrato de

<sup>9</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. cit. p. 16.

<sup>10</sup> DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. p. 204.

trabajo, impiden que lo sea una persona jurídica. En consecuencia, y conforme a lo que la Ley establece, a fin de que los servicios prestados sean regulados por la misma:

- El trabajador siempre será una persona física.
- Esa persona física ha de prestar un servicio a otra física o moral.
- El servicio que presta ha de ser en forma personal.
- El servicio que presta ha de ser de manera subordinada

Finalmente, y en congruencia con la definición que el Maestro Alberto Briceño juzga como correcta, que "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un servicio personal subordinado".

Concepto del que desprende los siguientes elementos:

- a) Sujeto obligado: persona física.
- b) Objeto de la obligación: prestación de servicios.
- c) Naturaleza de la prestación: personal y subordinada.
- d) Sujeto favorecido o beneficiado: persona física o moral<sup>11</sup>.

### 1.3. Patrón

El otro sujeto de la relación laboral lo es el patrón; es decir, la persona que recibe los servicios del trabajador. De las denominaciones atribuidas a estas personas: acreedor del trabajo, empleador, patrono, dador de trabajo, dador de empleo, empresario, entre otras, las de patrón y empresario son las más usuales, por presentar una amplia aceptación en el ámbito del derecho del trabajo.

En su mención etimológica, el Maestro Alberto Briceño nos señala que la palabra patrón "deriva del latín *pater onus*, que quiere decir carga o cargo del padre. Era el nombre que se asignaba a las personas que tenían alguna obligación protectora con respecto a otras: el padre de familia para con sus hijos, la autoridad para con los individuos integrantes de la comunidad, los patricios con relación a los plebeyos, etc.<sup>12</sup>"

Así mismo, en el primer párrafo del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, encontramos la definición de lo que es patrón:

<sup>11</sup>BRICEÑO RUIZ, Alberto. Op. cit. p. 138.

<sup>12</sup>BRICEÑO RUIZ, Alberto. Op. cit., p. 154.

"Artículo 10. Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."

El Dr. José Dávalos nos indica que "la actual definición difiere sustancialmente de la que se había incluido en la Ley de 1931, ya que en ésta se conceptuaba al patrón en función de la previa existencia de un contrato de trabajo: se decía: "Patrón es toda persona física o jurídica que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo", lo cual ha sido un acierto, ya que se ha establecido que la ausencia del contrato de trabajo en nada afecta la existencia y validez del vínculo laboral<sup>13</sup>, según lo señala este mismo ordenamiento.

Algunos autores no concuerdan con la definición de patrón dado por la Ley, en virtud de faltarle los elementos de subordinación y remuneración. Pero, en congruencia con el Dr. José Dávalos, la subordinación corresponde en sí al trabajador y no al patrón, y en cuanto a la retribución económica por el servicio prestado, éste no representa ser un elemento sustancial de la existencia de la relación laboral, tomándose en cuenta tan solo como su consecuencia natural<sup>14</sup>.

A la definición de patrón que nos provee la vigente Ley se desprenden dos elementos:

- La persona física o moral, y
- Que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

En referencia al primer elemento, que el patrón puede ser una persona física o moral, diremos que el patrón puede ser una persona física si se trata de un ciudadano -hombre o mujer- que recibe el beneficio de la prestación del servicio pactado. Ejemplo: Gonzalo Pérez propietario de una línea de camiones para fletes y mudanzas, emplea los servicios de Israel Reyes, trabajador, para que como chofer conduzca uno de sus vehículos; también puede serlo una persona moral, denominación que algunos autores señalan como incorrecta y que consideran más apropiado el término 'jurídica', pero tratando de interpretar a los legisladores, la persona moral se constituye por una o varias personas físicas integradas en una empresa, ya de producción o distribución de bienes o servicios, sea en una sociedad civil o mercantil, a la que por lo general se le asigna alguna denominación. Ejemplo: Cigarrera La Moderna, S. A. de C. V., persona moral, recibe los beneficios de un grupo de trabajadores que le prestan sus servicios. Pero, la época actual, estas empresas han adoptado una diversidad de formas que no siempre coinciden en una persona física o moral.

<sup>13</sup>DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. 4a. ed., Editorial Porrúa. México. 1992. p. 97.  
<sup>14</sup>DAVALOS MORALES, José. Op. cit., p. 98.



Cabe hacer una distinción entre patrón y empresa por el uso indiscriminado del que son objeto, a pesar de tratarse de conceptos distintos: empresa es la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios; es el centro de trabajo donde despliega su actividad el trabajador, y el patrón aporta su capital para que en forma armónica se resuelvan en producción o distribución de bienes o servicios.

En lo que toca al segundo elemento, que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, se entiende que se trata de la persona física o moral que recibe el beneficio de la prestación de un servicio, con fines de lucro. En este elemento el Maestro Alberto Briceño nos señala que el artículo en estudio tiene el inconveniente de emplear la palabra "utilizar", y agrega, este término traduce la idea de usar con beneficio, lo que permitiría entender que la relación laboral depende del aspecto económico directo que reporte, interpretación que no puede aceptarse como regla de la relación<sup>15</sup>. Y esto es una razón lógica, considerando que el patrón es el único que se beneficia con los servicios prestados por el trabajador y que éste, a su vez, no tiene como propósito permitir el lucro.

Ahora bien, en nuestra legislación se debe entender que no le interesa que el patrón, tratándose de una persona moral, sea una cadena comercial o una sociedad anónima o el rubro que se le quiera dar, lo que sí le importa es el hecho de *recibir el servicio* que dentro de su relación de subordinación presta un trabajador.

#### 1.4 Obligación

Conceptuar la idea de obligación es observar su profundo sentido civilista, considerando que no es patrimonio exclusivo del Derecho Civil, aún cuando en esta rama del derecho se haya tratado ampliamente su doctrina, sin menoscabo de su existencia en el derecho laboral y por lo mismo de su diaria aplicación con las modalidades afines a su propósito.

En su exposición histórica de obligación en el Derecho Romano, el Lic. Froylán Bañuelos explica que "...Antiguamente la obligación se designaba con el término *nexum* o *nexus*, de *nectare*, que significa atar, vincular; después hallamos empleada con cierta generalidad la palabra *obligatio*, de *ob* y *ligare*, con la cual se da a entender que, su esencia, estriba en la sujeción del deudor a los poderes y derechos del acreedor. Del lado activo de la obligación se encuentra un *credittum* o *nomen*, que le corresponde al acreedor (*creditor*); y del lado pasivo, un *debitum*, que constituye el deber jurídico del deudor (*debitor*). Ambos se denominan también *reus*, aunque este término propiamente se emplea para señalar al deudor: *reus stipulandi*,

<sup>15</sup>BRICEÑO RUIZ, Alberto, Op. cit., p. 155.

el acreedor, y *reus promittendi*, el deudor". Y agrega la definición de obligación contenida en las Instituciones de Justiniano: "La obligación es un vínculo jurídico por el que estamos constreñidos a la necesidad de pagar una cosa a alguien, según el Derecho de nuestra ciudad"<sup>16</sup>.

Las definiciones de obligación se sucedieron a partir del Derecho Clásico hasta la actualidad, pero sin diferir en mucho. Críticas, también, en razón a la natural inquietud del ser humano por aportar innovaciones o el particular punto de vista de las vicinias de su época, como se observa en la concepción que ofrece el Maestro Ernesto Gutiérrez y González al decir que existe confusión tradicional con el término obligación y deber jurídico, tanto en el vulgo como en las leyes, aplicándolas indistintamente como obligación; siendo que deber jurídico en sentido amplio " es la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho, y obligación también en sentido amplio. " es la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria y moral), en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o en favor de un sujeto que ya existe"<sup>17</sup>.

Y en torno a estos conceptos, el Dr. Mario de la Cueva, nos dice que "en el derecho civil de las obligaciones y de los contratos, donde hay un deudor debe existir un acreedor y cada obligación supone un derecho. Esta situación se da en el derecho del trabajo, pero la relación aquí no es solamente de acreedor a deudor, ni las obligaciones son la contraprestación por la energía de trabajo recibida, esto es, no son obligaciones retributivas o compensatorias de una prestación, sino que son, para decirlo así, obligaciones imperativas impuestas por el estatuto laboral, medidas destinadas, como todas las normas de trabajo, a asegurar la salud, la vida y la dignidad de los trabajadores y a cooperar a la elevación presente y futura de sus niveles de vida"<sup>18</sup>.

En efecto, en el derecho civil, cuando dos o más personas se ponen de acuerdo respecto a un objeto determinado, se dicen que han convenido o pactado; este acto consensual destinado a producir un efecto jurídico, puede crear, modificar o extinguir un derecho. En el supuesto de la creación de un derecho, presenciamos, entonces, un contrato, formulado por la libre voluntad de las partes que en él intervinieron y con apego a las formalidades que la Ley dispone al caso concreto. En el derecho laboral, la libre voluntad de las partes en su relación de trabajo es relativa;

<sup>16</sup> BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán. *Derecho Notarial*, 1a. ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1977, p. 213.

<sup>17</sup> Esta referencia histórica la toca en la primera edición de su libro *Derecho Notarial*, en un solo tomo, actualmente lo escribe en dos y no lo contempla.

<sup>18</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*, 8a. ed., Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 28-32.

<sup>19</sup> DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., pp. 399 y 400.

en virtud de encontrarse regulada por el legislador. Las obligaciones que se derivan de una relación de trabajo no pueden dejarse al albedrío de las partes que intervienen, tomando en cuenta la desproporción de fuerzas que significan uno y otro sujetos de esa relación. Con esto, la libertad no queda excluida, sino que queda protegida con la intervención del legislador, quien nivela dichas fuerzas mediante disposiciones legales que sujetan al patrón y al trabajador.

El Dr. José Dávalos clasifica a las obligaciones laborales en dos apartados, en atención a los sujetos que resultan de una relación de trabajo:

- Obligaciones patronales. Las divide en simples y complejas.

a) Obligaciones simples

- . De dar.
- . De hacer.
- . De no hacer.
- . De tolerar.

b) Obligaciones complejas

- . Reunión de varias obligaciones simples para el logro de un fin común.

- Obligaciones de los trabajadores. Las divide en: de dar, de hacer, de no hacer y complejas<sup>19</sup>.

Si desglosamos esta clasificación podemos observar que las obligaciones patronales y de los trabajadores se encuentran definidas en el artículo 123 constitucional y en sus leyes reglamentarias de los apartados A) y B), distribuidas por el legislador en el articulado de las leyes en mención y principalmente en los artículos 132 al 135 de la Ley Federal del Trabajo; 43 y 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Y es, en ese listado de obligaciones laborales, donde se corrobora que sus orígenes son de extracción social, producto de las cruentas luchas obrero-campesinas a través del tiempo y que lograron plasmarse en nuestro país en la Constitución Política de 1917.

Resumiendo diremos que obligación laboral en *lato sensu* es la suma de medidas que en forma imperativa la ley sujeta a las partes de una relación de trabajo y en *stricto sensu* como las medidas dispuestas por la ley para asegurar la salud, la vida y la dignidad del trabajador, elevando permanentemente su condición social a fin de equilibrar los factores de la producción o distribución de bienes o servicios.

<sup>19</sup>DÁVALOS MORALES, José, op. cit., pp. 258 - 266.

### 1.5. Educación

En su raíz etimológica, la palabra educación proviene del latín *educatio, onis*, acción y efecto de educar, crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes<sup>20</sup>. El Diccionario de la Lengua Española nos dice que educación es la acción y efecto de educar y, este vocablo a su vez, consiste en desarrollar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven; o bien, perfeccionar, afinar los sentidos<sup>21</sup>. El término educación posee dos acepciones: en sentido amplio, es la transmisión y aprendizaje de las técnicas culturales o de las técnicas de uso, de producción o de comportamiento; en virtud de las cuales el ser humano está en posibilidad de satisfacer sus necesidades, de protegerse contra el medio ambiente, trabajar y vivir en sociedad, y la segunda, en estricto sentido, que a su vez se bifurca en dos conceptos: a) el de transmitir simple y llanamente las técnicas de trabajo y comportamiento, garantizando su inmutabilidad, y b) el de transmitir las técnicas adquiridas por la sociedad, con el objeto de propiciar que la iniciativa del individuo, perfeccione dichas técnicas.

En el espacio en que las sociedades desarrollaron un grado de complejidad en su organización, se hizo necesario implementar una institución que socializara a los niños. Formándose así, la escuela para llevar a cabo la educación sistemática y formal. A cada forma de desarrollo, de evolución de las sociedades, la escuela se vinculó a ellas: en sociedades guerreras, como la de Esparta en la antigua Grecia, la educación se encausó a formar guerreros; en otras, predominó el carácter religioso, controlando la educación la casta sacerdotal, como aconteció en el período medieval; a la secularización de la enseñanza, característica del Estado moderno, éste se ha hecho cargo de casi toda la educación formal, sirviéndose de la misma para crear a partir de la conciencia infantil un sentimiento de lealtad a la patria, de formación de hábitos y actitudes congruentes con las costumbres del país de que se trate, con el claro propósito de fortalecer el perfil distintivo del orgullo nacional que le permita su identificación en el concierto mundial.

En México el proceso educativo le ha permitido consolidarse como nación, superando en mucho los empeños del pasado. En el derecho público mexicano, tanto en la norma constitucional y su legislación reglamentaria, como en la doctrina, la educación es una función propia del Estado, mediante la cual deberá alcanzarse el desarrollo armónico de las facultades del ser humano y fomentar en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad nacional e internacional en la independencia y en la justicia. Se trata en suma, de una concepción política de la educación, inmersa en un espíritu fundamentalmente nacionalista que da por supuesto el significado psicológico del vocablo; es decir, el desarrollo de capacidades, actitudes, formas de conducta y adquisición de conocimientos a través de la enseñanza.

<sup>20</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, tomo D - H, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1987, pp. 1223 - 1225.

<sup>21</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado, tomo I, 3a. ed., Editorial Larousse, México, 1988, p. 263.

En los términos del artículo 3o. constitucional la educación, en su carácter de función propia del Estado, es una educación laica, obligatoria y gratuita. Es democrática porque, además de orientarse por la estructura jurídica y por los principios del régimen político, entiende a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Calificada como nacionalista, la educación se orienta a la comprensión de los problemas de la nación, al aprovechamiento de los recursos de nuestro ámbito territorial, a la defensa de nuestra independencia política, al fortalecimiento y aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad e incremento de nuestra cultura. Finalmente la función educativa debe fortalecer en el educando, junto con el sentimiento de aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción sana del interés general de la sociedad, así como también, que estas nuevas generaciones se sustenten en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los seres humanos, sin crear privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de credos.

Conforme a los principios rectores de la función educativa, la educación mexicana tiene como propósito el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, así como el logro de su perfección, según se desprende de los postulados enunciados en el orden constitucional.

En el campo del derecho administrativo, la función a cargo del Estado de impartir educación, es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y se considera como un factor determinante para adquirir conocimientos y formar al hombre inculcándole un sentido de solidaridad social, según lo dispone el artículo 2o. de la Ley Federal de Educación<sup>22</sup>. En la doctrina, la educación es considerada un servicio público y, por lo tanto, está sujeta a un régimen jurídico administrativo que garantiza su prestación a través de una actividad técnica, cuya finalidad es satisfacer en forma permanente y continua la necesidad colectiva encomendada al Estado de educar, instruir y formar a los individuos que habitan en el territorio de la República. En tanto que servicio público, la educación no es actividad exclusiva de la federación, de los Estados o municipios, sino que también, puede ser prestada por particulares, previa autorización, toda vez que la Ley faculta a las autoridades para sancionar las condiciones bajo las que dicho servicio público deba prestarse.

El servicio público de la educación es regulado por la norma constitucional y la legislación reglamentaria, aplicando la centralización, la desconcentración, la descentralización por servicio y la descentralización por colaboración.

---

<sup>22</sup>FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 21a. ed., Editorial Porrúa, México, 1981, pp.

La primera, corresponde en gran parte a la educación primaria que presta directamente el Estado a través de la Secretaría de Educación Pública. La segunda y tercera son características de la educación técnica y superior, a cargo respectivamente de órganos como el Instituto Politécnico Nacional y organismos públicos descentralizados como la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana. La cuarta equivale a la educación impartida por particulares en escuelas que organizan y ponen en funcionamiento, a cambio del pago de cuotas cubiertas por los usuarios. Bajo esta última modalidad la prestación del servicio se somete a la autorización, vigilancia e inspección de las autoridades públicas y en nuestros días constituye una manifestación privada, bastante común del ejercicio de la función pública de la educación. El acto por el cual puede darse por terminada la autorización para prestar este servicio por los particulares, es la revocación.

Toca a la Ley Federal de Educación de 29 de noviembre de 1973 en su capítulo denominado "Distribución de la función educativa", sentar las bases en virtud de las cuales la federación y los gobiernos de los Estados podrán autorizar en sus respectivas esferas de competencia el funcionamiento de las escuelas particulares y otorgar el reconocimiento de validez oficial que se dé a los estudios que se imparten. Los encargados de aplicar y observar la ley de referencia, son la federación, los estados y los municipios, por tal razón a la educación pública se le califica como concurrente; en virtud de que esta actividad puede ser realizada por los tres órdenes de gobierno que integran el Estado Mexicano.

La circunstancia de que la educación sea una función pública de carácter gratuito y obligatorio, tratándose de los usuarios y particulares que la reciben, implica para ellos derechos y obligaciones consagradas en la legislación que les es aplicable, fundamentalmente en lo que le atañe al derecho de acceder a las mismas posibilidades que en general tengan todos los habitantes del país, sin más limitación que la de satisfacer los requisitos indispensables señalados por las disposiciones legales para recibir educación, los que una vez satisfechos crean como consecuencia inmediata el derecho a la propia inscripción. En lo que se refiere a las obligaciones de los habitantes de la República con respecto al Estado en materia educativa, los padres o quienes ejercen la patria potestad o la tutela, están obligados a enviar a sus hijos a recibir la educación primaria antes de los quince años, a colaborar con las instituciones educativas en las actividades que les correspondan y a participar con los educadores en el tratamiento de los problemas de conducta o de aprendizaje.

CAPITULO II

REGULACION LEGAL  
DE LA ACTIVIDAD  
DEL TITULAR  
DE LA S.E.P.

## CAPITULO II REGULACION LEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL TITULAR DE LA S. E. P.

### 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En breve mención histórica sobre la actual Constitución Política, diremos que la Revolución Mexicana de 1910 se convirtió en un movimiento social en 1913, efectuado por el pueblo; es decir, la idea de las reformas sociales nacieron del pueblo y no de quienes condujeron el movimiento; tampoco fue improvisado, fue el resultado de una noción cronológica que arrancó del colonaje español hasta la consagración del pensamiento social en la Carta Magna elaborada por los constituyentes de Querétaro de 1917<sup>21</sup>.

Examinando los términos que componen el enunciado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para mejor proveernos sobre la idea que encierran, apuntaremos que:

A.- Constitución. Deriva del vocablo latino *constitutio-onis*, forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado<sup>22</sup>.

Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución<sup>23</sup>.

La Constitución real de un Estado no es únicamente la realidad ni el escrito que recibe ese nombre, sino el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la Constitución escrita se encuentran. Una Constitución nos ofrece el panorama de la evolución jurídico-política de una nación, por lo que es también, una norma. la norma primera, la de mayor jerarquía, la suprema, la que crea y delimita todas las demás normas que de ella derivan.

B.- Política. Al respecto, el Maestro Rafael I. Martínez, nos refiere que este término "viene del latín *politicus* y del griego *politike*, es una ciencia social, que en ocasiones ha sido identificada con el derecho político. Su objeto de estudio son las leyes o los fenómenos dentro de los que se desarrolla la vida del Estado, su nacimiento, su marcha, sus tareas; ya como unidad básica se habla de su organización y funcionamiento, de la política estatal para el logro de los cometidos". Y amplía el concepto "...política es una forma de gobernar, de atender el sistema de gobierno adoptado por una nación. por

<sup>21</sup>CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 5a. ed., Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., 1982, p. 17.

<sup>22</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, tomo A-CH, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1987, p. 658.

<sup>23</sup>TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. ed., Editorial Porrúa, México, 1983, pp. 19-20.



supuesto siempre velando por los intereses propios de la sociedad tanto en el aspecto interno como en el externo, lo que se logra cuando se sigue un procedimiento para la solución de los problemas en general, o se aplica en lo especial, a cualquier dificultad; en este sentido, la política significa la orientación, la dirección, las prioridades que el poder ejecutivo y que en ocasiones el poder legislativo dan a la tarea de la administración o del Estado<sup>26</sup>.

C.- Estados Unidos Mexicanos. Esta denominación surge de un planteamiento, que la Comisión del Congreso Constituyente de Querétaro expuso, sobre si México debía llamarse "República Mexicana" ó "Estados Unidos Mexicanos", la opinión de los congresistas se inclinó por la segunda, al considerar que es la propia del sistema federal, y México sólo puede ser una república federal, por lo que su aprobación no mereció mayor discusión.

Reuniendo estos tres términos, los constituyentes de 1917, formaron la denominación de nuestra Carta Magna. Constitución que en síntesis es a su presentación: rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista y nominal; componiéndose de 136 artículos y que ofrece en su contenido siete principios fundamentales, a saber:

- a) Los derechos humanos.
- b) La soberanía.
- c) La división de poderes.
- d) El sistema representativo.
- e) El sistema federal.
- f) La supremacía del Estado.
- g) El juicio de amparo<sup>27</sup>.

De esta exposición se infiere que la actividad del Titular de la Secretaría de Educación Pública se encuentra regulada por las normas constitucionales y las legislaciones que de ella emanan. Así, partiendo de este sintético marco, señalaremos que la Secretaría de Educación Pública es un órgano administrativo centralizado, conforme lo prevé el artículo 90 constitucional, con competencia para la atención de los asuntos que la Ley le confiere en la rama educativa. El Titular, llamado también Secretario de Estado o del Despacho, es colaborador directo del Presidente de la República y, quien, acorde a las facultades que el artículo 89 fracción II, le otorga, lo nombra o remueve libremente. Una vez nombrado y aceptado con la protesta de rigor, ocupará el nivel más alto dentro de la jerarquía de esta dependencia. Es menester hacer hincapié, que ninguna Secretaría de Estado goza de personalidad jurídica propia; toda vez que la calidad de persona, a propósito del poder público, es un atributo del Estado, de la federación como un todo<sup>28</sup>.

Para ser nombrado Secretario del Despacho, el precepto 91 de este ordenamiento, exige tres requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y, tener 30 años cumplidos.

<sup>26</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 142.

<sup>27</sup>CARPISO, Jorge, Op. cit., p. 183.

<sup>28</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 73.

El primer requisito responde a los mismos reclamos de seguridad e independencia funcional que supone la presidencia de la República. El proscibir al extranjero naturalizado se debe a la relevancia política en el orden interno y externo que exigen no solo absoluta reserva, sino espíritu incondicional de servicio y entrega patrióticos.

El segundo responde al reclamo de que todas las personas al servicio de la función pública deben ser ciudadanos capaces, de probada honorabilidad; hombres de Estado que no empañen su poder e investidura con antecedentes criminales y realicen sus funciones en condiciones de confiabilidad y eficiencia. Asimismo, además del consenso del presidente de la República, deberán acreditar los conocimientos especializados necesarios para el logro de los objetivos que corresponden a ese despacho.

Y en el tercer requisito se determina la edad mínima de la persona, como una presunción de que ha alcanzado la condición de madurez, rigidez de carácter, preparación, certeza en juicio y experiencia necesaria para el buen desempeño de su cargo; aunque cabe mencionar que la determinación de la edad no es siempre una garantía fundamental del mejor desempeño en toda actividad del individuo. En realidad, los criterios comunes que privan para su designación, son su eficiencia, su honorabilidad, espíritu cívico y recto proceder mostrados y probados en el ejercicio mismo de su actividad pública frente a la sociedad.

Una de las reglas de nuestra Constitución, es el requisito de validez que deben presentar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que dicte el presidente de la República, requisito que exige su cabal cumplimiento el artículo 92, con la firma autógrafa del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo junto con la de aquel, si el asunto corresponde a las funciones o atribuciones de su dependencia, pues de no constar dicha firma en el documento, los gobernados no se encuentran obligados a la obediencia de las disposiciones que son objeto de dichos instrumentos reguladores de la función administrativa. Esto por la facultad y obligación que le señala el artículo 89 fracción I al presidente de la República, de proveer en la esfera administrativa al cumplimiento y observancia de las leyes, a su promulgación y a su reglamentación, actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos la Ley del Congreso.

De las ciertas obligaciones que contrae a su nombramiento como Secretario del Ramo frente a los órganos legislativos, debe estar a lo dispuesto por el artículo 93, que en su primer párrafo se refiere a la obligación de los Secretarios de Estado de informar al cuerpo legislativo, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarden sus respectivas ramas, En el párrafo segundo alude que cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades.

La obligación de comparecer por los secretarios de Estado se ha ido incrementando durante los dos últimos sexenios, aún cuando también lo han hecho ante

las cámaras los directores de algunas entidades paraestatales de importancia estratégica, evidentemente por la voluntad política de ampliar la responsabilidad del Ejecutivo federal a sus funcionarios de nivel intermedio, y por lo que expresa el tercer párrafo de este mismo ordenamiento, las cámaras tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de estos organismos -descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria-, haciendo del conocimiento del Ejecutivo federal de los resultados<sup>29</sup>.

El artículo 108 constitucional señala como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal o del Distrito Federal, incluyendo a los representantes de elección popular y a los miembros del Poder Judicial. Conforme a ello, podemos derivar que el Titular de la Secretaría de Educación Pública es un servidor público sujeto a lo dispuesto por los artículos 109 y subsecuentes del Título Cuarto que se refieren a las responsabilidades de los servidores públicos; toda vez que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. Señala, asimismo, que los procedimientos para la aplicación de las sanciones -previo juicio político que se le instrumentará, en su caso, acorde al artículo 110-, trátese de responsabilidades políticas, penales o administrativas, se desarrollarán autónomamente; agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional, que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. Desprendiéndose de esta última disposición, que si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento legal para que al tipificar esa conducta deriven dos o más responsabilidades; es decir, se puede presentar el caso de que una misma conducta produzca una sanción política o administrativa como una penal e incluso una del orden civil<sup>30</sup>.

### 2.1.1. Artículo 3o.

Señalado en forma somera el perfil del Secretario del ramo educativo, tocamos a continuación lo referente a su cometido: la tarea educativa, que como función pública le corresponde y que, cuyas bases constitucionales, las establece el vigente artículo 3o. Este precepto señala los principios y criterios que deben orientar a la educación, presentando todo un programa ideológico al definir términos de suma importancia como democracia, lo nacional y lo social; al respecto, establece las carac-

<sup>29</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1a. ed., 1.1.1. UNAM, 1990, comentada por BARQUÍN ALVAREZ, Manuel, p. 367.

<sup>30</sup>Idem., comentada por OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, p. 465.

terísticas constitucionales de la enseñanza impartida por el Estado, por los particulares -en los supuestos de educación primaria, secundaria, normal o, en general, si se destina a obreros o a campesinos- o por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

El artículo 3o. se revela como un documento que recoge las tradiciones progresistas de nuestra patria, las hace actuales y las proyecta hacia el futuro, para afirmar a través de las nuevas generaciones de mexicanos la continuidad histórica de la Nación. Inspirado por la Revolución mexicana y con el propósito de eliminar la nociva influencia que nace de todo privilegio ilegítimo, el artículo establece el fácil acceso a la enseñanza y asegura a todos los mexicanos una instrucción general, al suprimir las diferencias económicas y sociales en las escuelas. Por ello se reitera que la educación primaria, sin ápice de duda la de mayor importancia, perdure libre de toda influencia extraña a los intereses nacionales y permanezca obligatoria y gratuita cuando la imparta el Estado; situación ampliamente superada con la implantación de los libros de texto gratuitos puestos en manos infantiles sin costo alguno para los pater-familias.

La elaboración de este artículo en la etapa constituyente de 1917, no fue empresa fácil, fue escenario de múltiples debates en el seno del Congreso. Don Venustiano Carranza, como primer Jefe de la Nación, presentó el proyecto de este precepto, en donde preveía la plena libertad de enseñanza, así como el laicismo y la gratuidad para la que se impartiera en establecimientos oficiales. La Comisión de Constitución, presidida por el General Francisco J. Múgica -uno de los líderes más destacados de la corriente radical del Congreso-, ofreció el dictamen, en donde ventilaba su desacuerdo con el proyecto del Señor Carranza, y propuso un texto más progresista que eliminaba por completo la participación del clero en la enseñanza, por estimar que la enseñanza religiosa perjudicaba el desarrollo psicológico del niño y que el clero, al anteponer los intereses de la Iglesia, era contrario a los intereses nacionales y sólo buscaba usurpar las funciones del Estado. Después de un enconado debate entre esta corriente radical o jacobina y los amigos leales a Don Venustiano Carranza, si bien estos últimos se habían declarado anticlericales, se retiró el dictamen original y se presentó un nuevo texto, en el que se evidenció el predominio de la corriente radical, fue aprobado por 99 votos contra 58.

Así, el texto original del artículo 3o. se aprobó en los siguientes términos: "La enseñanza impartida en escuelas oficiales sería laica, al igual que la enseñanza primaria (elemental y superior) impartida en establecimientos particulares; ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias; las escuelas primarias particulares solo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial y las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita".

A partir de este texto, el precepto constitucional ha venido sufriendo reformas y adiciones: los interesados en la materia -apegados a lo dispuesto por el artículo 135 de este mismo ordenamiento que permite adiciones o reformas al texto constitucio-

nal, a fin de mantenerla actualizada al ritmo cambiante de la sociedad moderna, imprimieron a la enseñanza pública cierto contenido ideológico y determinada finalidad: "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"; iniciativa formulada en 1934 por el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario y aprobado por la totalidad de los diputados del Congreso de la Unión.

En el año de 1946 se volvió a reformar el artículo en estudio. El Presidente Manuel Avila Camacho en su exposición de motivos, para explicar la reforma, señaló que "la redacción del artículo que menciono ha servido para desviar el sentido de su observancia, para deformar parcialmente su contenido y para povocar, en algunos medios, un desconcierto que procede afrontar con resolución, eliminando en su origen las tendenciosas versiones propaladas con la intención de estorbar el progreso que ambicionamos". Este pensamiento lo vertió sin considerar que el congresista de 1934 se había rehusado a establecer que la llamada educación socialista implicaba la adopción de la doctrina del socialismo científico.

Con esta idea la reforma estableció, y a la fecha, que "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 solidaridad internacional en la independencia y en la justicia".

Establece, además, una serie de principios, propósitos y condiciones que regulan la tarea de educar y que son esenciales para el logro de nuestros fines como Nación:

- a) Laica, tomando en cuenta que el criterio a aplicar será ajena por completo a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados de los avances científicos, luchando continua y permanentemente contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.
- b) Democrática, tomándola tanto como estructura jurídica y régimen político como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural y en beneficio de todo el pueblo.
- c) Nacional, considerando que será preocupación toral y constante atender y proteger los intereses de México, aprovechando racionalmente sus recursos naturales, defendiendo su independencia política y económica y continuando y acrecentando el propio acervo cultural.
- d) Social, asumiendo una actitud solidaria e integral tendiente a la mejor convivencia humana, con respeto a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como los principios de interés general de la sociedad, bajo los ideales de fraternidad e igualdad para con todos los seres humanos.

En la fracción II del precepto, dispone que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados, con la salvedad de que tratándose de la educación primaria, secundaria y normal, así como a toda aquella destinada a obreros y campesinos, deberán obtener primero, según el caso, la previa autorización expresa de la autoridad competente; toda vez que podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno; es decir, que el otorgar o revocar la respectiva autorización es un acto discrecional del poder público en virtud del interés nacional, y en relación a esta fracción, la III exige que los planteles particulares que imparten educación, deberán ajustarse a la finalidad y los criterios establecidos por el propio artículo, así como a los planes y programas oficiales.

Por su parte la fracción IV establece que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades vinculadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no deben intervenir en ninguna forma en los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.

Reafirmando lo dispuesto por la anterior fracción II, la V señala que el Estado puede, en cualquier momento, retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

La fracción VI y VII declaran respectivamente que la educación primaria será obligatoria y la que imparta el Estado será gratuita.

En octubre de 1979 el presidente de la República, previa consulta de opinión hecha a las propias instituciones de educación superior involucradas, presentó la iniciativa de adición al texto de este artículo con la fracción VIII; el Congreso de la Unión la aprobó, publicándose en el Diario Oficial el día 9 de junio de 1980. Esta adición ofrece la garantía constitucional de la autonomía universitaria. A tal efecto, la exposición de motivos expresó: "La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado".

El texto de esta fracción expresa que: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a 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 con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía,

la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

Por la importancia que reviste el término autonomía aplicado a las instituciones de educación superior, en breve análisis del concepto inferido del texto de dicha fracción, vertiremos algunas consideraciones generales:

- a) La autonomía debe tomarse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, en virtud de tratarse de un servicio público educativo del tipo superior; es decir, el Estado se desprende de esas facultades que le son propias para otorgárselas a otra entidad creada por él.
- b) La autonomía se da sólo mediante un acto jurídico del cuerpo legislativo del ámbito federal o local, y no de los actos del Ejecutivo o del Judicial.
- c) La autonomía se establece sólo para algunos organismos descentralizados del Estado.
- d) La autonomía es una figura jurídica que sólo puede darse a instituciones públicas<sup>31</sup>.

La fracción IX, surgida de la reforma de 1934 al texto del artículo 3o. constitucional, ocupaba el lugar de la fracción anterior antes de la adición de la autonomía universitaria; “faculta al Congreso de la Unión para legislar a fin de distribuir, unificar y coordinar la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes e imponer ciertas sanciones a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”. Esta fracción, cabe señalar, que por tratar aspectos orgánicos de la Constitución, no debiera contemplarse en este precepto; toda vez que se encuentra implícita en la fracción XXV del artículo 73; mas sin embargo, en el análisis del contenido de esta última fracción, que expresa: “La facultad del Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; la 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; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que expidan dichos establecimientos surtirán sus efectos en toda la República”, debemos comprender la preocupación de los legisladores por la federalización de la enseñanza, desde el constituyente de 1917 que dispuso esta facultad del Congreso en la fracción XXV del ar-

<sup>31</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., comentada por OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, p. 14.

título 73, instituyendo una doble concurrencia: la de los particulares con el Estado y la del Estado con las demás entidades federativas, y que a la postre diera pábulo a que se suprimiera, en el artículo 14 transitorio, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes creada en 1905. Posteriormente a iniciativa del Licenciado José Vasconcelos con el apoyo del General Alvaro Obregón, se hizo efectiva la federalización de la función educativa con la reforma constitucional de la fracción XXVII y el artículo 14 transitorio, creándose como consecuencia el 5 de septiembre de 1921 la Secretaría de Educación Pública, pero las facultades concurrentes que de esa fracción surgió dió como resultado la conveniencia de instituir un regulador, que distribuyera, unificara y coordinara la educación en todos el país, situación que produjo la adición en 1934 al artículo 3o. de su último párrafo, hoy fracción IX y la del artículo 73, fracción desde entonces XXV y que corresponde a la anterior XXVII<sup>32</sup>.

De lo anterior se deduce que existe una doble jurisdicción en la materia de educación impartida por el Estado:

- a) La jurisdicción federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se limita a los establecimientos federales; y la
- b) Jurisdicción estatal, que reconoce por límites sólo el ámbito geográfico de su entidad, por lo que su ejercicio será sobre los planteles que el propio Estado federativo sostiene<sup>33</sup>.

#### 2.1.2. Artículo 5o.

Para el logro de la función educativa resulta obvio decir que se requiere del concurso de personas que coadyuven con su esfuerzo cotidiano, honorabilidad, eficiencia y alto espíritu patriótico, este empeño del Estado, y al entenderlo así, estaremos entonces frente a una circunstancia jurídica; la clase trabajadora, misma que gozará de los derechos mínimos que consagra la Constitución dentro de las llamadas garantías sociales contenidas en el artículo 123. Pero no solo este precepto contiene disposiciones a favor de esta clase de personas, lo es también, entre otros, el artículo 5o.; al respecto, el Dr. Mario de la Cueva señala que "los derechos humanos, en sus dos aspectos, derechos individuales del hombre y derechos sociales del trabajador, se proponen realizar el máximo de libertad para el trabajo"<sup>34</sup>.

Este precepto conllevó largos y serios debates desde que fue presentado el proyecto por Don Venustiano Carranza al seno del Congreso constituyente de 1917, que seguía en su redacción las ideas generales de la Constitución de 1857 -ligaba los artícu-

<sup>32</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, Op. cit., pp. 15 - 17.

<sup>33</sup>Idem, pp. 10 - 17

<sup>34</sup>DE LA CUEVA Mario, Op. cit., p. 109.



los 4o. y 5o.-. Un grupo de diputados, entre quienes destacaron Heriberto Jara, Victoriano L. Góngora, Héctor Victoria y Esteban Vaca Calderón, vinculados todos ellos con el sector obrero, propusieron incluir al texto del proyecto algunos aspectos relacionados con el salario y con la jornada de trabajo. La respuesta en contra fue inmediata, un numeroso grupo de constituyentes se opuso a tal pretensión por considerarla ajena al sistema constitucional tradicional, al no ajustarse a la formulación exclusiva de los derechos del hombre. En vista de esto, Natividad Macías, a sugerencia de Don Venustiano Carranza, modificó en su totalidad el texto de los artículos 4o. y 5o. del proyecto, originando con este motivo las llamadas garantías sociales, consignadas tanto en este último artículo como en el 123.

Estos dos últimos artículos contenían los aspectos fundamentales de la relación laboral al comprender en su conjunto la idea de libertad de trabajo, ideas que normaron el pensamiento del constituyente en 1917, en breve exposición diremos el contenido de ambos:

- a) Nadie puede ser privado del producto de su trabajo si no es por resolución judicial dictada en un procedimiento seguido por autoridad competente en contra de la persona afectada.
- b) Nadie puede ser obligado a realizar trabajos personales sin la justa retribución, excepción hecha del trabajo impuesto como pena por la autoridad y el correspondiente a determinados servicios públicos, tales como: las funciones electorales o censales, los de jurados y el servicio militar, cuyo carácter es obligatorio y gratuito debido a la naturaleza y objetivos de tales servicios. En 1989 se adicionó al párrafo cuarto del artículo 5o. las palabras "...pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes", a propósito de complementar la creación en el artículo de un servicio electoral profesional.
- c) Ninguna eficacia podrá otorgarse al contrato, pacto o convenio que tenga por base el menoscabo, la pérdida y el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre por causa del trabajo; es decir, resulta nula cualquier convención que prive al ser humano de su absoluta libertad de trabajo.
- d) Como consecuencia del principio expuesto, carecerá asimismo de eficacia cualquier convenio por el que una persona renuncie en forma temporal o permanente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio.
- e) Un contrato de trabajo sólo podrá obligar al individuo a la prestación del servicio que haya sido convenido entre dos partes, de manera libre y expresa, y por el tiempo que fije la ley, sin exceder de un año en perjuicio del trabajador.

- f) La prestación del servicio no implica en ningún caso, la renuncia, pérdida o menoscabo de cualesquiera de los derechos civiles o políticos de que debe gozar toda persona, pues desde la primera reforma que se hizo al artículo 5o. con fecha 25 de septiembre de 1883, dentro de la facultad optativa que involucra la libertad de trabajo, se indicó como única obligatoriedad en materia de servicios la correspondiente a necesidades colectivas, pero no individuales.
- g) La falta de cumplimiento de un contrato o relación de trabajo por parte del trabajador, únicamente tendrá como consecuencia directa para él, la de responder a obligaciones de índole civil, sin ejercer presión sobre su persona, porque su responsabilidad ha quedado limitada al libre ejercicio de la voluntad en cuanto su acción no provoque daños a terceros o a la sociedad, como se ha indicado<sup>35</sup>.

Y como para no dejar incompletas estas ideas se dispuso en el artículo 13 transitorio, que quedaban extinguidos de pleno derecho, las deudas que por razón de trabajo hubieren contraído los trabajadores con sus respectivos patrones, familiares o intermediarios de éstos, que subsistieran a la fecha de promulgación de la propia Constitución.

Con el poder revisor de la Constitución el artículo 5o. tuvo dos reformas. La primera, en el segundo párrafo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1942, y cuyo texto preveía: "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta". Esta parte, en el párrafo cuarto del precepto vigente, se reformó para disponer: "Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

La segunda reforma se publicó el 31 de diciembre de 1974 en el Diario Oficial de la Federación, conllevando la inclusión del contenido original del artículo 4o. constitucional en el texto del artículo 5o., integrando el texto de este último al párrafo cuarto aludido. El motivo de esta transposición lo fue el tenor del artículo 4o. que elevó a rango constitucional la calidad humana de la mujer y difiere, aún cuando se relaciona, de la libertad de trabajo que expresa el subsiguiente precepto, al establecer tres situaciones modernas:

- a) La igualdad ante la ley del varón y la mujer, sobre todo en la responsabilidad y decisión respecto al número y espaciamiento de los hijos.
- b) El derecho a la protección de la salud y del acceso de toda persona a los servicios de salud.

<sup>35</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., comentada por BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, pp. 25 y 26.

- c) El derecho de toda familia de disfrutar de una vivienda digna y decorosa<sup>36</sup>.

La adición que se hizo al artículo 5o. alude a la disposición de no permitir el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea su denominación u objeto.

La profunda división que entre los hombres produjo el sistema liberal en los siglos XVIII y XIX, agrupándolos esencialmente en dos sectores irreconciliables entre sí: de una parte, los dueños del capital y por la otra, a quienes subsistían precariamente mediante el alquiler de su fuerza de trabajo. El triunfo del liberalismo era total en el inicio del siglo XIX; el Estado permaneció ajeno a la vida económica, principalmente en lo referente a las relaciones obrero-patronales, salvo que se tratase de reprimir la coalición sindical y los movimientos de huelga<sup>37</sup>. Se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se logró devolver al trabajador su libertad y su dignidad, perdidas en los siglos de esclavitud, de servidumbre y del derecho civil de la burguesía, hasta que surgió el derecho mexicano del trabajo como un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que sólo sabían de explotación y que ignoraban el significado de la expresión: mis derechos como ser humano<sup>38</sup>. El constituyente de 1917 respondió a esos reclamos con el imperativo contenido en el párrafo primero del vigente artículo 5o., donde se imprimió "que a ninguna persona podrá impedirse el ejercicio de cualquier profesión, industria, comercio o trabajo siempre que sean lícitos". El enunciado nos remite a pensar que el trabajo es una condición de existencia del hombre, por lo que permite la imposición de una política profesional y estatal de efectiva garantía del empleo, destinada a protegerlo en varias direcciones:

- 1o.- Sustener su permanencia y estabilidad evitando en lo posible la desocupación.
- 2o.- Proveer a la distribución de la mano de obra, si esto se hace necesario, no sólo en el ámbito geográfico sino en el profesional, a través de la capacitación y el adiestramiento del trabajador.
- 3o.- Impulsar el aprendizaje de dos o más actividades u oficios, para intentar una posible reclasificación laboral de acuerdo con las capacidades del propio trabajador.
- 4o.- En otro campo de acción, para encontrarle ocupación por conducto de agencias de colocaciones, las cuales deben realizar en forma permanente un análisis y control de puestos vacantes o de una nueva creación, en los que puedan ser útiles las aptitudes de cada persona en busca de trabajo.

<sup>36</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., comentada por BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, p. 26.

<sup>37</sup>DAVALOS MORALES, José, Op. cit., p. 8.

<sup>38</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 38.

Pero el mismo precepto establece limitaciones a esta garantía constitucional al disponer:

- a) cuando se atacan los derechos a terceras personas, es decir, cuando se afecta el interés o la libertad de quienes conviven con nosotros y se les ocasionan perjuicios con el desempeño de una actividad que puede resultar ilícita;
- b) cuando exista resolución judicial derivada de una disposición legal, como puede ser el caso de la prisión preventiva o la pérdida de la libertad por haber incurrido en delito o falta grave;
- c) cuando se exige título para la práctica de una profesión o para el ejercicio de una actividad reglamentada por el Estado;
- d) cuando se pretenda obligar a una persona a realizar servicios sin el pago de una remuneración adecuada y proporcional al servicio solicitado; y
- e) cuando las leyes exijan el desempeño de un cargo, tal como el de las armas, de jurado, de carácter censal o electoral, etc. En estos supuestos la libertad de trabajo se encuentra reglamentada o restringida, siempre en aras de un deber del Estado o en beneficio de la comunidad<sup>39</sup>.

Y para concluir, 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 libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso; asimismo, en el que se pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. La restricción contractual dispuesta en el penúltimo párrafo, tiende por su parte a impedir que el trabajador, en ejercicio de su libertad, se obligue a la realización permanente de un trabajo o aceptar una determinada conducta social, ya que implicaría más bien una renuncia de derechos que por su naturaleza son irrenunciables, que el goce de una libertad.

La disposición de que el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fija la ley, sin poder extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles, no significa, por un lado, que la duración del contrato de trabajo pueda ser variable, es decir, por tiempo indefinido en lo que corresponde al patrono, por tiempo fijo o para obra determinada, como lo señala la Ley reglamentaria. Por el otro, que el trabajador esté impedido de rescindir su relación laboral en cualquier tiempo; sino que al establecer esta garantía la Constitución, es para evitar la imposición de condiciones de trabajo que lesionen al trabajador, que en un momento dado, las acepte por presiones de índole familiar o social, pueda, asimismo, liberarse de ellos cuando a su libertad o interés no convenga su cumplimiento en los términos de la obligación contraída, ya sea por ne-

<sup>39</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 27.

cesidad o por desconocimiento de sus derechos: toda vez que la única obligación que subsiste es la proveniente de una responsabilidad civil que hubiere contraído, cuyo cumplimiento sí podría exigirse por los medios legales que procedan y sin ejercer coacción sobre su persona.

### 2.1.3. Artículo 123 apartado B.

Este ordenamiento que rompía con los moldes de un constitucionalismo abierto a los tradicionales derechos del individuo y a la composición de la estructura política, es, quizá, la parte más dinámica y profundamente humana del capítulo social de nuestra Constitución. La clase tutelada, la trabajadora, producto y víctima de la explotación, encuentra en este artículo los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona presta un servicio personal técnicamente subordinado, puesto que quien lo recibe es, en general, dueño del capital. En este comentario del autor Braulio Ramírez Reynoso<sup>49</sup> notamos cuán difícil fue para el constituyente de 1917 plasmar la Declaración de derechos sociales en el texto de nuestra Carta Magna; decepcionante, desde el Proyecto Constitucional presentado por Don Venustiano Carranza, pero que al final triunfó la voz de la parte poblacional más desprotegida, la clase trabajadora; aún cuando la situación laboral de los servidores públicos o como los denominó el Dr. Mario de la Cueva, trabajadores públicos<sup>50</sup>, no quedaron contemplados en esta declaración.

En julio de 1929, en el Proyecto de Código Federal de Trabajo, del Presidente Emilio Portes Gil, en su artículo 3o., estipulaba que estaba sujeto a regulación el trabajo prestado al Estado. Y en 1931, la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores las remitió la Ley Federal del Trabajo a las leyes del servicio civil. Leyes que no llegaron a expedirse, por lo que los trabajadores públicos continuaron viviendo en la angustia e incertidumbre, toda vez que al cambio de un funcionario, eran cesados un gran número de empleados, a fin de que quienes les sucedían pudieran designar aquellas personas en cumplimiento de compromisos contraídos y particulares. Al no estar contemplados en el derecho del trabajo, carecían de toda protección o defensa legal.

A su deplorable situación, el Presidente Abelardo Rodríguez, dictó el 9 de abril de 1934, un Acuerdo Administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que permaneció vigente hasta el 30 de noviembre de 1935. Dicho acuerdo contenía algunas normas para el nombramiento de los trabajadores del poder ejecutivo y, lo de mayor relevancia, que la separación de un trabajador sólo podría llevarse a cabo con causa justificada.

<sup>49</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., comentada por RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, p. 538.

<sup>50</sup>DE LA CUEVA, Mario. Op. cit., p. 613.

Posteriormente, el 5 de noviembre de 1938 a iniciativa del General Lázaro Cárdenas, se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, sustituyendo con esto la antigua teoría de la función pública, regida por el derecho administrativo, por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo; aplicando las disposiciones del estatuto sólo a los trabajadores públicos de la federación, a propósito de no intervenir en la estructuración de los estatales o municipales; provocando, asimismo, la derogación del artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El Presidente Manuel Avila Camacho promulgó el 4 de abril de 1941 un nuevo estatuto, sin modificar sustancialmente los principios fundamentales del anterior.

Estos estatutos resolvieron parcialmente los problemas de los trabajadores al servicio del Estado, pero aún esta categoría de prestadores de servicios se encontraban en condiciones de inferioridad, respecto a los derechos establecidos en el artículo 123 constitucional y no fue, sino hasta el mandato del Lic. Adolfo López Mateos, cuando se dió fin a esta exclusión, reformando este precepto con la creación de un marco jurídico compuesto de catorce fracciones, al que se le denominó Apartado "B", marcando este hecho, la primera Declaración constitucional de derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado y, como consecuencia de este acontecimiento se expidió el 28 de diciembre de 1963, la Ley reglamentaria del nuevo apartado y en materia de seguridad social se publicó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el 27 de diciembre de 1983.

Es de observarse que el contenido de estos dos apartados difieren en sus propósitos: la naturaleza del servicio que se presta varía, si bien la relación de trabajo que liga a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es con un fin de lucro o satisfacción personal, por parte de estos últimos, y el vínculo de los trabajadores públicos con el Estado, lo es para coadyuvar al ejercicio de un interés general, de una función pública, a fin de que el Estado logre su carácter tutelador del interés social. Pero como lo explica el Dr. José Dávalos, el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser tutelado<sup>42</sup>.

Es de mencionarse que la regulación de las relaciones de trabajo de los trabajadores estatales y municipales se regirán por leyes expedidas por las legislaturas locales con base en los beneficios mínimos expuestos en el artículo 123 y aún cuando no lo expresen los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción V, respectivamente, lo será del apartado B, por la naturaleza de sus servicios.

Hablando de naturaleza de los servicios prestados al Estado, existen trabajadores que este apartado los excluye y los remite a sus leyes propias: se trata del

<sup>42</sup>DAVALOS MORALES, José, Op. cit., p. 428.

personal militar, marinos, miembros del cuerpo de seguridad pública y del servicio exterior, como lo dispone su fracción XIII. Otros trabajadores, también excluidos, son los de confianza, los que prestan servicios mediante un contrato civil, los de pago por honorarios; constituyen una excepción en este renglón, el personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; y el personal de vigilancia de los centros penitenciarios, cárceles o galeras.

En la fracción XIV del apartado B se dispone que es mediante una ley como se determinará quienes son empleados de confianza; agregando que tales trabajadores disfrutarán de la protección al salario y gozarán de las prestaciones de la seguridad social, y en efecto, en la Ley reglamentaria de este apartado se incluye en el artículo 5o. un listado de quienes ostentan esta categoría.

Como una mención aclaratoria, diremos que los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en: altos funcionarios, funcionarios y empleados, según lo señala el Maestro Rafael I. Martínez, quien agrega que los altos funcionarios son los que desempeñan un cargo de elección popular (presidente de la República, diputado o senador), los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o el que es titular de cualquiera Secretaría de Estado; funcionarios son los que disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y demás funcionarios inferiores, poder que deriva de un poder de mando, de decisión y de disciplina; y 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<sup>23</sup>.

Al caso concreto que nos anima, el titular de la Secretaría de Educación Pública corresponde a la categoría de alto funcionario y la regulación de su actividad laboral se encuadra en lo previsto por la fracción XIV del apartado B, el artículo 5o. fracción I de la Ley reglamentaria relativa; y, además, en su carácter de servidor público se está a lo dispuesto por los artículos 109 y subsecuentes del Título Cuarto del orden Constitucional.

## 2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el mundo son pocos los países que han desarrollado una administración pública tan amplia como el nuestro. Este desarrollo se hizo notorio a partir del movimiento social de 1917, al darse en la Carta Magna los primeros pasos para la institucionalización de la vida política, económica y social de la República. En su origen el artículo 90 disponía que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los

<sup>23</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Harla, México, 1991, pp. 344 y 345.

negocios que han de estar a cargo de cada secretario". Los ideales del constituyente se concretaban entonces a estimar que para el despacho de la actividad del presidente de la República, se requería la presencia de dos órganos: una con funciones político-administrativas; es decir, les correspondía el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno competen la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas. Otra con funciones específicamente administrativas, a quienes les correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política, y citaban ejemplos: correos, telégrafos, salubridad, educación pública; los que podrían llamárseles departamentos administrativos para distinguirlos de las secretarías de Estado, las que se ocuparían exclusivamente de aquellos asuntos que el presidente de la República les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo. De ahí la idea de no otorgar otras atribuciones a la administración pública.

Donde se definió la organización de la administración pública federal, fue en la Ley de Secretarías de Estado, publicada el 25 de diciembre de 1917, sin contemplar la actual clasificación que la ha dividido en centralizada y paraestatal. Establecía siete secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas e Industria, Comercio y Trabajo. Por la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se crea por ley del 28 de septiembre de 1921 la Secretaría de Educación Pública. Once años después, en 1932, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió su denominación a Secretaría de Economía Nacional y dos años después se le separó trabajo, para dejar la atención de las actividades administrativas laborales a un departamento autónomo que permanecería hasta el mes de enero de 1941, fecha en que se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

De esta ley se publicaron otras más, sufriendo alteraciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones:

- a) la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, promulgada el 22 de marzo de 1934;
- b) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en 1939, que sufrió diversas reformas en los años de 1940 y 1943;
- c) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que entró en vigor el primero de enero de 1947;
- d) la Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado, vigente a partir de 1958, reformada en los años de 1964 y 1970; y
- e) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente a la fecha, a partir del primero de enero de 1977, la que, asimismo, ha venido observando importantes reformas.



La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus disposiciones sienta las bases organizativas de la administración pública federal en centralizada y paraestatal; divide las funciones de la presidencia de la República en Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y Procuraduría General de la República, en lo que concierne a la administración pública centralizada; y en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y de fianzas y fideicomisos, entidades todas ellas que en conjunto integran la administración pública paraestatal<sup>44</sup>.

La voluntad política manifestada en la legislación para ordenar en forma coordinada a los entes que integran a la administración pública federal, se debe a que solo de esta manera es posible alcanzar los propósitos formulados por el Ejecutivo federal dentro del ejercicio mismo de la función pública; asimismo, estos entes habrán de realizar las tareas que de acuerdo a la Constitución y leyes que de ella emanen les han sido asignadas.

Este sistema de organización administrativa forma, con el acto administrativo, el núcleo de la doctrina del derecho administrativo; considerando éste como el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones, y el acto será orgánicamente administrativo cuando lo realice el poder ejecutivo mediante alguna dependencia o entidad<sup>45</sup>.

Ahora bien, nuestra Constitución establece en su artículo 90, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, los cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, determinándolas como federal y centralizadas en los artículos 1o. y 2o.

En el artículo 6o. se asienta que el presidente de la República en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, y conforme al artículo 29 constitucional, deberá acordar con todos los Secretarios de Estado, Jefe de Departamento y el Procurador General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, para suspender en todo el país o en determinados lugares las garantías que obstaculicen para hacer frente a la situación.

Asimismo, según el artículo 7o.. podrá convocar a los secretarios de Estado y demás funcionarios competentes para definir o evaluar la política del gobierno federal que sean de competencia concurrente de varias dependencias federales.

---

<sup>44</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., comentada por BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, pp. 375 - 377.

<sup>45</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., pp. 9 y 207.

El artículo 9o. señala que las secretarías de Estado conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que fije el Ejecutivo Federal en el Programa Nacional de Desarrollo.

En los artículos 10 y 11 dispone, respectivamente, que existe igual rango entre los secretarios y estos con el Departamento administrativo y ejercerán sus funciones por acuerdo del presidente de la República.

Los artículos 12 y 13 revisten especial importancia para el desarrollo eficiente del acto administrativo al tener que formular, los titulares de las dependencias federales, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República (situación que en lo particular, la Secretaría de Educación Pública no se ha resuelto dinámica y congruente con la vida actual), y firmarlos cuando sean de su competencia, o bien, refrendarlos si intervienen dos o más entidades federales.

El artículo 14 distribuye la carga administrativa de la dependencia, quedando al frente el secretario del despacho y auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina, de sección y de mesa; y demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y de otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda. Aún cuando en la práctica es corriente observar que la atención de conflictos del orden laboral, civil, penal, etc., delegan esta actividad a un órgano interno de asuntos jurídicos, acorde al artículo 16 de este ordenamiento. El artículo 18 dispone que en el reglamento interior de cada dependencia federal, expedida por el presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como, de qué manera serán sustituidos los titulares en sus ausencias.

El precepto 19 faculta a cada titular de las dependencias federales para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, manteniéndolos permanentemente actualizados. Estos manuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, deberán tener al corriente los escalafones de los trabajadores, los sistemas de estímulos y recompensas y las condiciones generales de trabajo respectivos. En este último renglón, la Secretaría de Educación Pública no ha logrado mantener actualizado el escalafón del personal a su servicio, así como las condiciones generales de trabajo que se remontan al año de 1946, fecha de su expedición.

El artículo 20 dispone que las dependencias federales deberán establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo federal.

En congruencia con la política de modernización administrativa, el presidente de la República podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y municipales, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas, como lo señala el artículo 22 de esta Ley Orgánica.

Conforme lo dispone el artículo 93 constitucional, el artículo 23 de esta Ley Orgánica, obliga a los titulares de las dependencias federales a dar cuenta al Congreso de la Unión, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, sobre el estado que guardan sus respectivas ramas; y además, informar a la Cámara que les solicite, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio que les competa, extendiéndose esta última obligación a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

En las situaciones de duda sobre la competencia de alguna dependencia federal o en casos extraordinarios, para conocer sobre un determinado asunto, el artículo 24 de la Ley señala que es la Secretaría de Gobernación la que resolverá.

Si alguna dependencia federal requiere de algún informe, datos o la colaboración técnica de otra, ésta tendrá que proporcionárselos, como lo exige el artículo 25 de la Ley, con el concurso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien determinará las normas del procedimiento en su caso.

En la esfera de competencia, el artículo 38 de esta Ley Orgánica, en treinta y una fracciones -derogadas la XXV y la XXVI- señala las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, consistentes en: organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, lo que expresamente dispone el artículo 30, constitucional; crear y mantener escuelas de todos tipos en el país; organizar, administrar e incrementar el número y el acervo de las bibliotecas generales o especializadas; promover la creación de institutos para la investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que coadyuven al desarrollo de la educación elemental, normal, técnica y superior; patrocinar congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico; deberá fomentar relaciones de orden cultural con otros países del orbe; mantener actualizado el escalafón del personal de la Secretaría, el Seguro del Maestro, crear un sistema de compensaciones y estímulos para los docentes; organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística; otorgar becas a estudiantes nacionales para realizar investigaciones o completar ciclos de estudios afines a su propósito en el extranjero; revalidar estudios y títulos; formular el catálogo del patrimonio histórico nacional; organizar, sostener y administrar museos; cooperar con la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física; organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales, así como las privadas y fideicomisos creados con tal propósito; establecer criterios educativos y

culturales en el cine, televisión, radio y en la industria editorial; y, organizar y promover acciones que permitan el pleno desarrollo de la juventud y su incorporación a las tareas nacionales, mediante el servicio social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a su problemática, y además, sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.

En resumen, el titular de la Secretaría de Educación Pública, es el responsable desde su designación por el Ejecutivo Federal de llevar al cabo la función pública de educar a las nuevas generaciones con el propósito de formar a ciudadanos con un alto sentido patriótico, responsables de sus actos frente a la sociedad que los ve formar, críticos en su obra y pensamiento; toda vez que la educación es un elemento imprescindible en la transformación de la sociedad. Cada cambio social relevante, es el resultado de un auge educativo y nuestro país requiere para su cabal desarrollo del concurso general de su mejor recurso: los hombres y las mujeres, que en igualdad de oportunidades sean el instrumento para alcanzar el desarrollo económico, político y social de México<sup>46</sup>.

### 2.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La complejidad de la organización del Estado por la enorme cantidad de actividades que desarrolla y que de manera creciente se observan multiplicadas por el constante progreso social, obliga a la prestación de servicios a gran escala; o bien, con el cumplimiento de actividades que les son privativas y que debido a esto ha tenido que recurrir al empleo de personas que se ocupan de realizar las tareas que les son propias.

La incorporación de personas abocadas a la función pública, ha provocado la formación de un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración pública provistos -sobre todo los funcionarios- de gran influencia social, a los que en el siglo XVIII, según lo explica el Maestro Rafael I. Martínez, los fisiócratas franceses les bautizaron como burocracia, refiriéndose al cuerpo de hombres dedicados a la función pública; palabra que tiene su origen del francés *bureau*, el que a su vez proviene del latín *buere*, el cual significa pieza de lana, que aludía al paño con el que se cubría la mesa para la atención de los asuntos públicos, posteriormente debido al uso frecuente del vocablo por extensión así se denominó a la mesa, luego al local, de ahí se modifica de bure a *bureau*, hasta la aplicación del término *buraliste* a todos los empleados sin ninguna distinción. Y agrega, que se atribuye a Bernard de Gournay la construcción de la declinación del término *burocratie* con el que pretendió denotar al gobierno de los oficinistas<sup>47</sup>.

La función pública realizada por los trabajadores de las distintas dependencias federales, implica una relación laboral entre el Estado y el servidor público; toda vez que la función pública la conforma el quehacer burocrático.

<sup>46</sup>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 27a. ed., Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 7 - 13 y 42 - 45.

<sup>47</sup>MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., pp. 301 y 302.

La regulación de las relaciones laborales entre el Estado mexicano y sus servidores, está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conocida comúnmente como *Ley Burocrática*. Ley que reglamenta al apartado B del artículo 123 constitucional, publicada el 28 de diciembre de 1963 en el Diario Oficial de la Federación.

El contenido de esta Ley presenta diez títulos con veinticinco capítulos y ciento sesenta y cinco artículos, además de siete artículos transitorios; los cuales por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación han venido sufriendo sucesivas reformas y adiciones y la derogación del artículo 36.

A efecto de asentar los criterios establecidos por la Ley en lo referente a la actividad laboral del Titular de la Secretaría de Educación Pública, se hace necesario manejar los términos distintivos entre el trabajador al servicio del Estado y de quien lo dirige y representa el interés público; para ello, habrá que considerar la existencia de una jerarquización de actividades de acuerdo a sus fines, mismos que sin ser lucrativos, tienden a producir bienes y servicios de beneficio colectivo, y dentro de esta organización burocrática es aplicable un control jerárquico del personal que lo integra; así, se clasifican entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman decisiones y los que solo acatan; es decir, entre funcionarios y empleados. En este esquema, la palabra empleado implica subordinación técnica hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le son propias y congruentes a su nombramiento. El superior ejerce en representación del Estado un poder jerárquico sobre el inferior, quien está obligado a obedecer en cumplimiento a sus deberes regulados por la ley.

La Ley expresa, aplicando lo previsto en el Título Primero, que será de observancia general la presente Ley para el Secretario de Educación Pública y sus trabajadores, señalando que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre ambas partes, tomando a éste como representante del patrón-órgano estatal y los empleados de base. Esta conlleva una esencia institucional y parecida a lo que estatuye el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, aún cuando resulta inexacto que la relación de trabajo se establezca solo entre el titular de la dependencia federal y los trabajadores de base; toda vez que este vínculo se establece por la simple prestación del servicio; ya que en contrario se pensaría que solo el personal de base presta servicios al Estado.

Es frecuente enterarse en textos legislativos que quienes realizan una función pública se les llame empleados de confianza o de base, tratando de aseverar que se refieren a funcionarios o a empleados. Al respecto, en los artículos comprendidos del 3o. al 6o., la Ley nos señala que "trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; dividiéndolos en dos grupos: de confianza y de base"<sup>46</sup>. Esto sin tomar en cuenta que es práctica corriente expedir

<sup>46</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 25a. ed., Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 21 - 24.

nombramientos en plazas interinas. En el caso concreto del secretario de Educación Pública, al desarrollar la función pública se le toma como un alto Funcionario, un servidor público, pero no se le aplica por esa calidad el término simple de trabajador o empleado públicos; pero que de acuerdo a lo descrito se trata de un trabajador público y de confianza, acorde a lo que previene el artículo 5o. de la Ley: *son trabajadores de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la República*; quien por las facultades que le otorga el artículo 89, fracción II, constitucional, lo nombra y remueve libremente, quedando por lo mismo excluido del régimen de esta Ley, previsto en su artículo 8o. La circunstancia es que aún siendo inconstitucional este precepto, las personas que son designadas, superan en mucho las percepciones por su gestión y las prestaciones que reciben en relación al resto de los trabajadores, además, de depender directamente del Ejecutivo federal y que por acuerdo de él desarrollan su actividad. Misma que despliegan con poder de mando, de decisión, de disciplina; mas sin embargo, al desarrollar la función pública encomendada, lo hacen en forma subordinada, prestando un servicio público con apego a las normas constitucionales y demás leyes que de ella derivan, así como de los acuerdos y órdenes vertidos por el presidente de la República; desde este punto de vista al resolverse en servidor público, lo es también como trabajador de confianza al servicio del Estado. Situación que no le permite estabilidad en el empleo, ya que, a la pérdida de la confianza, indudablemente lo separarán, reubicándolo en otro de menos jerarquía o de plano fuera de la élite gubernamental y quizá recupere el nivel hasta el siguiente período presidencial; de acuerdo a la percepción de su conducta, un tanto cuanto subjetiva de quien le requerirá sus servicios: toda vez que a diferencia de la Ley Federal del Trabajo vigente, el artículo 20 señala que la relación de trabajo se equipara en todos sus efectos al contrato de trabajo; en la relación laboral entre el Estado y quienes le prestan servicios, por su propia naturaleza no puede tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se imponen para trabajar; se trata de una forma especial llamado nombramiento, que es un documento expedido por un funcionario debidamente autorizado para ello, como un acto del Estado, que crea la relación de trabajo entre él mismo y el particular a quien se designa para realizar un cargo público<sup>99</sup>.

En cuanto a las obligaciones que contrae en la relación jurídica de trabajo para con los demás trabajadores, el artículo 43 de la Ley, en diez fracciones, dispone que se "debe preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, de aptitudes, y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieron; a quienes representen la única fuente de ingresos familiar; a los veteranos de la Revolución, a los supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914; a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón, al efecto, deberá formar el escalafón del personal de base de acuerdo con las normas establecidas en el Título Tercero de esta Ley<sup>100</sup>"; cabe señalar que dada la distancia del suceso, son pocos los ve-

<sup>99</sup>CANTON MOLLER, Miguel, *Derecho del Trabajo Burocrático*, 2a. ed., Editora Pac. México, 1985, pp.

<sup>100</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op. cit., p. 34.

teranos de la Revolución que se encuentran en posibilidades físicas y mentales para el desempeño de un empleo público y en igual circunstancia estarán los sobrevivientes de la invasión norteamericana de 1914.

La expresión preferir, inserta en la fracción I de este precepto, obliga a la reflexión por no ser precisa; es decir, según el Diccionario de la Lengua Española indica: "querer, estimar, dar primacía"<sup>11</sup>, por lo tanto, al disponer preferir, en igualdad de condiciones ... a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren .... ha resultado en la práctica un vocablo que ha provocado corruptelas en su interpretación, en detrimento del trabajador, por parte de autoridades menores y elementos de la representación sindical, si con ello pretende ingresar al servicio educativo o solicitar su promoción a la categoría inmediata; situación que ha propiciado, entre otros factores, la degradación de la calidad del servicio educativo a nivel nacional, en virtud de que al lograr su pretensión el trabajador "solo si ..." o "a condición de ...", debido a su indefensa condición, ya que de otra manera no conseguiría sus propósitos. Circunstancia que ha permitido se otorguen nombramientos de docentes a personas con créditos apócrifos, de director de escuela o de supervisor sin el merecimiento curricular necesario para cubrir estas tareas, importantes, para la correcta interpretación de la legislación educativa, acuerdos, circulares y demás órdenes, o bien, de los planes y programas que deberán observarse en el ejercicio del quehacer educativo. Esto, además, de que al ingresar el trabajador al servicio educativo, en forma automática, sin haberlo solicitado, lo incorporan a la sección sindical correspondiente; y este acto, que limita su libertad, es a todas luces inconstitucional, dado que a nadie se le puede obligar a formar parte o no de un sindicato.

Otra exigencia de la Ley, es la de cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patronos en general, disposición que aún cuando no lo señala el precepto, requiere del concurso de otras dependencias y asociaciones oficiales para su cumplimiento; desafortunadamente el uso cotidiano de las instalaciones por la población escolar y de servicio, hacen que el deterioro avance más que el mejor de los deseos; además, de los desastres naturales, que del suscitado en 1985 a la fecha, aún encontramos edificios escolares funcionando en precaria situación, al faltarles vías adecuadas de desalojo rápido, corrección de partes estructurales, entre otros.

En la fracción III de este artículo se obliga al Titular de esta dependencia federal a reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado y en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo. Por lo general, cuando un trabajador es separado de su empleo por la autoridad competente, lo hace a través de

<sup>11</sup>Diccionario Enciclopédico Larousse, tomo II. 3a. ed., Editorial Larousse, México, 1988, p. 689.

la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, previo al levantamiento de una acta administrativa en contra del afectado, en la Unidad Administrativa que le corresponde, por irregularidades detectadas en su conducta previstas en los artículos 46, fracciones I, IV y V, y 46 bis de este mismo ordenamiento; al recibo y estudio del caso en concreto por dicha Dirección, dictamina la separación con los elementos que obran en su poder: la acta administrativa y los documentos anexos que prueban su conducta negativa.

La obligación de dar, consignada en la fracción V, consistente en que el Titular de la dependencia deberá proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejercitar el trabajo convenido, presenta la limitante de estar sujeta a la partida presupuestaria que se le asigna, encontrándose muy restringida la dotación de enseres para la limpieza, de materiales didácticos, equipo y aparatos que complementan el trabajo, entre otros; los que para su acopio, el personal de servicio recurre a instituciones como la Cooperativa Escolar y las Asociaciones de Padres de Familia.

Asimismo, en la obligación de hacer y conforme a la fracción VI, deberá cumplir con lo dispuesto por los artículos 21, 22 y 25 fracciones II y III, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cubriendo las aportaciones equivalentes al 17.75% del sueldo básico de los trabajadores del servicio educativo, a fin de que reciban los beneficios de la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en los casos de indemnización por accidentes de trabajo; enfermedades profesionales o no profesionales y de maternidad; jubilación por años de servicios cumplidos y pensión por invalidez, vejez o muerte; así, como a los familiares considerados como derechohabientes por el Instituto, del trabajador o del pensionista. Dichas aportaciones las hará en entregas quincenales y directas al Instituto, adosando los descuentos que se hagan a los trabajadores por otros adeudos derivados de la aplicación de la Ley de esta institución. La adición del inciso h) a esta fracción preceptual, constituye una obligación más en este renglón al hacerse efectivo un viejo anhelo del trabajador, el derecho a una vida digna compartida con su familia: el derecho a una casa-habitación, con la constitución de depósitos derivados de las aportaciones deducidas en un 5% del sueldo básico del trabajador al servicio educativo, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que le permitan obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad o condominio de habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos. Estas aportaciones las entregará también de la misma manera al Instituto<sup>22</sup>.

Dentro de las obligaciones de tolerar, el Titular de la Secretaría de Educación Pública, conforme lo estipula la fracción VIII de este precepto, deberá conceder licencias a los trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las

---

<sup>22</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op.cit., pp. 90 - 94.



Condiciones Generales de Trabajo, para el desempeño de comisiones sindicales, cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencia diferente a su adscripción, para desempeñar cargos de elección popular, a quienes sufren enfermedades no profesionales previo dictamen emitido por el Instituto de seguridad y servicios sociales aludido, y en los términos del artículo 111 de la Ley Burocrática, y por razones de carácter personal<sup>43</sup>.

Las licencias que permiten no concurrir a sus labores los trabajadores son de dos clases:

- a) licencias sin goce de sueldo, en las que el trabajador podrá solicitarlas para el desempeño de algún puesto de confianza, cargos de elección popular, comisiones oficiales federales o de índole sindical, o bien, para la atención de asuntos de carácter particular; este tipo de licencias podrán ser limitadas hasta por un máximo de 180 días o ilimitadas por más de seis meses, quedando suspendidos de hecho los servicios de previsión social; y
- b) licencias con goce de sueldo, a fin de que el trabajador pueda atenderse de enfermedades no profesionales y profesionales, son las llamadas licencias médicas otorgadas por el Instituto aludido y aceptado por la autoridad, y por cualquier otro motivo, hasta por tres días en tres ocasiones distintas en cada año y separadas cuando menos por un mes, son las denominadas licencias económicas concedidas discrecionalmente al trabajador por el superior inmediato<sup>44</sup>.

Otro aspecto que regula la actividad laboral del Titular de la función pública educativa, es la de fijar las condiciones generales de trabajo, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, y se revisarán cada tres años, según el precepto 87 de la Ley. En el análisis de esta disposición vertiremos las palabras del Dr. Mario de la Cueva: *las condiciones de trabajo son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo*, y agrega, que por sus fuentes y fines "se observará que brotan de las exigencias de la vida y que su misión consiste en elevar la condición del hombre sobre la simple existencia animal y colocarlo en el plano donde puede moverse el espíritu y aspirar a la cultura<sup>45</sup>"; con el carácter tutelador de la clase trabajadora, el Estado establece en el artículo 123 constitucional, las bases mínimas generales para que la persona se incorpore libremente al trabajo digno y socialmente útil, especificando en el apartado B las condiciones de trabajo del personal al servicio del Estado, por lo que resulta sumamente injusto, ilegal y contra derecho que las condiciones de trabajo las fije

<sup>43</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op. cit., p. 36.

<sup>44</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, *Vademécum del Maestro de Escuela Primaria*, 17a. ed., Editorial Porrúa, México, 1987, pp. 377 y 378.

<sup>45</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 266.

el titular de la dependencia federal, aún cuando aplique el criterio del interés público y no el propio. En el artículo 57 de la Ley Federal del Trabajo, se establece que el trabajador podrá solicitar la modificación de las condiciones de trabajo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, mas sin embargo, al hacerlo en forma individual no tiene aplicación en la realidad por carecer de una vía procesal expresa e idónea en esa Ley; asimismo, el patrón puede también solicitar modificarlas, cuando concurren circunstancias económicas que la justifiquen, pero nunca podrán llevarse al cabo si las pretensiones son por debajo de los mínimos que fija la Ley, conforme al segundo párrafo del mismo artículo; y lo mismo que sucede con el trabajador, al no existir un procedimiento definido por la Ley para solicitarlo de manera individual, la solución de ambas situaciones se puede encontrar en el procedimiento para la modificación colectiva de las condiciones de trabajo que se rigen por las normas para los conflictos de naturaleza económica. La deficiencia que existe en este sentido en la Ley del Trabajo Burocrático, se refleja en el hecho que desde el 29 de enero de 1946 el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, no se haya revisado y actualizado, en el que su articulado remite y menciona al anterior Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, abrogado en el artículo 2o. transitorio de la vigente Ley del Trabajo Burocrático; situación que por su anacronismo resulta necesario que el Titular de esta dependencia presente al Ejecutivo federal el proyecto de un nuevo reglamento acorde al evidente progreso social que vive el país.

Por último, es obligación del Titular de la dependencia integrar los expedientes de los trabajadores, así como proporcionar los informes que se les soliciten para el trámite de las prestaciones sociales de los mismos.

#### 2.4. Ley Federal de Educación.

Los legisladores contemplaron la necesidad de expedir: a la mayor brevedad un nuevo Estatuto especial del magisterio y disposiciones adecuadas para que los maestros disfruten de los derechos inherentes a su calidad y cumplan con los deberes que su función social les infunde<sup>26</sup>; palabras insertas en el artículo 4o. transitorio de la Ley Orgánica de la Educación Pública. Ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1942, fundada en los artículos 3o., fracción I; 73, fracciones X y XXV; y 123, fracción XII, constitucionales. Esta Ley derogó en su artículo 2o. transitorio la anterior Ley Orgánica publicada el 30 de diciembre de 1939.

La Ley Orgánica de la Educación contenía 129 artículos y, además, cuatro artículos transitorios; su vigencia, por luengos treinta y cuatro años sin aproximarse a la realidad y necesidades educativas del país, produjo inestabilidades en el sector magisterial; si bien es cierto, que cumplió en parte normando en lo particular la función

<sup>26</sup>HERMOSO NAJERA, Salvador, *Legislación Educativa*, 5a. ed., Ediciones Oasis, México, 1985, p.

pública de educar, ésta de acuerdo al articulado se apegaba principalmente a la rectoría del artículo 3o. constitucional, aprobado por el Congreso Constituyente de 1917 y, con la reforma de 1934, esta Ley reglamentaba el contenido de la disposición legislativa de orientación socialista en la educación primaria, secundaria y normal; con la subsecuente reforma de 1945, de ese precepto, se produjeron diferentes interpretaciones de la Ley Orgánica, acorde al pensamiento de cada etapa sexenal; era indudable que presentaba limitaciones frente a la evolución jurídica que México ha venido observando a partir del movimiento social de 1917. De ahí, que grupos interesados -sindicato, profesorado, etc.- pugnarán por una nueva ley. Ordenamiento que se hizo efectivo hasta el 29 de noviembre de 1973, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Educación<sup>67</sup>.

Esta nueva ley abrogó en su artículo 3o. transitorio la Ley Orgánica de la Educación Pública y cobró vigencia la nueva, a los quince días de la fecha de su publicación y hasta el momento. Se compone de siete capítulos con setenta artículos y cuatro artículos transitorios. La Ley Federal de Educación, vigente, regula la educación que imparte la federación, estados y municipios; a sus organismos descentralizados y a los particulares que con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios imparten educación; señalando, asimismo, que las disposiciones que contiene son de orden público e interés social. Considera que la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, tomando como un servicio público la educación que imparta el Estado o los particulares. Todos los entes involucrados en el ejercicio de este servicio público estarán sujetos a los principios establecidos en el artículo 3o. constitucional; el criterio educativo se basará en los resultados del progreso científico, ajenos a cualquiera doctrina o credo religioso y deberán luchar contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y prejuicios; no podrán intervenir, en forma alguna, en planteles de educación primaria, secundaria y normal, las corporaciones religiosas y sus ministros, las sociedades por acciones o las asociaciones o sociedades vinculadas con la propaganda religiosa. La prestación del servicio social a fin de incorporar a la juventud en las tareas nacionales; y por último, dispone la gratuidad del servicio educativo.

El sistema educativo nacional contemplado en el capítulo segundo clasifica los tipos de educación: la elemental en preescolar y primaria, la media en secundaria y bachillerato y la superior en licenciatura y los grados de maestría y doctorado; todos ellos en sus modalidades de escolar y extraescolar. Dispone que la educación primaria es obligatoria y que el sistema educativo nacional funcionará con educandos y educadores, con planes, programas y métodos educativos en establecimientos previstos por la ley; además, de libros de texto -gratuitos a nivel primaria-, material didáctico y

---

<sup>67</sup>HERMOSO NAJERA, Salvador, Op. cit., pp. 71 - 79.

por los medios de comunicación masiva. El educador como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo, debe proporcionársele los medios que le permitan realizar su obra y su perfeccionamiento personal. Los establecimientos oficiales o particulares expedirán certificados, otorgarán diplomas, títulos o grados académicos a favor de personas que hayan concluido el ciclo respectivo con validez en toda la República.

La distribución de la función educativa, prevista en el capítulo tercero, comprende el promover, establecer, organizar, dirigir y sostener los servicios educativos, científicos, técnicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales; formulando planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerencias de orientación para la aplicación de métodos educativos; editando libros y produciendo materiales didácticos; perfeccionando la formación de educadores; promoviendo permanentemente la investigación científica; fomentado las manifestaciones culturales; realizando campañas que tiendan a elevar los niveles socio-económicos y culturales de la población; y, vigilando que los particulares que imparten educación se apeguen a la Ley; asimismo, dispone que deberá prestar en todo el ámbito nacional el servicio educativo, formulando los planes y programas para los niveles de educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, elaborando y manteniendo actualizados los libros de texto gratuitos del nivel primaria; estableciendo un registro nacional de educandos y un sistema nacional de créditos que permitan al educando el tránsito de una modalidad o tipo educativo a otro e interviniendo en la formulación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión y por supuesto, vigilando en todo el país el cumplimiento de esta Ley. El artículo 26 de este capítulo crea un órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de las entidades federativas, denominado Consejo Nacional Técnico de la Educación, encargado de proponer planes y programas de estudios y políticas educativas, aún cuando los servicios educativos en los estados y municipios tengan bajo su dirección los aspectos técnicos y administrativos, en tanto que el Ejecutivo federal celebre convenios con esas entidades a fin de coordinar o unificar dichos servicios, correspondiéndole a la Secretaría de Educación Pública los aspectos técnicos y administrativos que imparta el Estado y el gobierno del Distrito Federal, considerando que este último destinará para estos efectos no menos del quince por ciento de su presupuesto de egresos. La educación superior que impartan los órganos descentralizados se regirán por sus propias leyes, no así los particulares que podrán impartir educación de cualquier tipo o modalidad si obtienen el reconocimiento del Estado para la validez oficial de los estudios que ofrecen y tratándose de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o modalidad destinada a obreros o a campesinos, la impartirán previa autorización expresa del Estado. En las entidades federativas, sus gobiernos podrán negar o revocar dicha autorización o el reconocimiento de validez oficial; toda vez que la revocación impuesta por el Estado no acepta juicio o recurso alguno, si el particular contravino lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional o infraccione las disposiciones del artículo 35 de esta Ley; salvo que el particular pruebe lo contrario, dentro del procedimiento de revocación fijado por el artículo 37 de la Ley, la autoridad dictaminará la inexistencia de la infracción y el otorgamiento de un plazo prudente para que cumpla con

la obligación relativa sin excluir la posibilidad de la imposición de una multa hasta por el importe de quinientos días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, además de que se duplica esta cantidad en caso de reincidencia. Los particulares que imparten estudios sin el reconocimiento de validez oficial, deberán inscribirse en el listado de planteles no incorporados de la Secretaría de Educación Pública, mencionando, además, esta circunstancia en la documentación y publicidad que manejan con ese propósito, previa autorización expresa de esta Secretaría de su contenido. La impartición educativa por los modernos medios masivos de comunicación se hará cumpliendo previamente con los requisitos establecidos para cada tipo de educación, así como de las leyes y reglamentos que rigen en el medio de comunicación que utilicen.

Dentro de los planes y programas que aborda el capítulo cuarto, el articulado establece que la educación se realiza mediante un proceso que comprende la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y la difusión. Proceso educativo que se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores, a fin de que los primeros desarrollen la capacidad y aptitud para aprender por sí mismos y promuevan el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre ellos, los educadores, los padres de familia y con las instituciones públicas y privadas. Establece, también, que el contenido de la educación definido en los planes y programas, tenderán a que el educando desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción; ejercitando la reflexión crítica y capacitándose para el trabajo socialmente útil; señalando los objetivos específicos del aprendizaje y mediante la sugestión de métodos y actividades para alcanzarlos y el establecimiento de procedimientos de evaluación que expongan lo logrado.

Consigna también esta Ley, en el capítulo quinto, los derechos y obligaciones que en materia educativa corresponden a los involucrados; en lo general, el derecho que tienen los habitantes del país en igualdad de oportunidades para ingresar al Sistema Educativo Nacional como educandos o como docentes, sin más limitación que el de obligarse a cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos relativos; que en consecuencia, el Estado se obligará a otorgar una remuneración justa a los docentes para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases a impartir y para su perfeccionamiento personal, estimulándolos y recompensándolos cuando se distingan en el ejercicio de su profesión. En lo referente a la remuneración de los docentes se ha presentado una práctica sui géneris que invita a la reflexión: el pago se divide en dos conceptos, uno directo que es el salario base y otro indirecto a manera de compensación, que desglosado los conceptos de un talón de cheque quincenal cualquiera, especifica las percepciones en período normal, asienta:

Código	Concepto
07	sueldos compactados
SC	asignación por servicios cocurriculares
39	material didáctico
44	previsión social múltiple
46	ayuda por servicios
E9	asignación docente genérica
38	ayuda de despensa
E5	asignación docente específica
Q1-5	acreditación por años de servicio en la docencia

de esta relación el único concepto que constituye el pago denominado directo es el 07, los demás, como se observan, cumplen una función compensatoria: situación que ha permitido el desconcierto de ajenos y el descontento de interesados ante los incrementos anunciados en cada oportunidad sexenal, ya que al hacerlo en un determinado porcentaje, una parte importante del mismo se diluye en los pagos indirectos, continuando el docente en su precaria condición y con lo que se ha venido desvirtuando la pretensión del Estado de otorgar una remuneración justa; esto constituye en la actualidad el motivo toral de la deserción y de la baja en la calidad del servicio docente, que buscan en otras áreas de trabajo la solución de sus problemas económicos, abandonando el compromiso contraído a través de su nombramiento y refugiándose en el sector privado que los acoge sin vacilar dada su preparación, alto rendimiento y bajas pretensiones salariales en relación a los profesionales egresados de otros centros de educación superior. Y en lo referente a los estímulos y recompensas, su observancia en lo general se traduce en una mera decisión subjetiva de la autoridad administrativa, que del mérito obtenido en el ejercicio de la función docente.

En lo particular, las personas que ejercen la patria potestad o la tutela, tienen el derecho de ingresar a sus hijos o pupilos a la educación primaria, haciendo del conocimiento de las autoridades respectivas cualquier problema relacionado con su educación y cooperando con ellos para el mejoramiento de los educandos y de los establecimientos, formando parte de la asociación de padres de familia, a fin de representar ante las autoridades los intereses comunes en materia educativa, colaborando en el mejoramiento de la comunidad escolar y participando con sus aportaciones en efectivo o en especie. No podrán intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos, sujetándose en su organización y funcionamiento a lo dispuesto por el vigente Reglamento de las Asociaciones de Padres de Familia.

Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República, según lo dispuesto en el capítulo sexto, y los que no forman parte de este sistema, se les otorgará la revalidación de estudios que es la validez oficial por tipos educativos, por grados escolares o por materias; aspectos que deberán tener equivalencia con los del sistema. La facultad de revalidar estudios y establecer equiva-

lencias, aún dentro del sistema educativo nacional, reside en la federación por conducto de la Secretaría de Educación Pública; a las entidades federativas, en los términos de sus respectivas leyes; y a los organismos descentralizados, cuando para ello los autoricen los ordenamientos legales que les rigen. El artículo 66 de este capítulo crea un sistema federal de certificación de conocimientos, órgano que expedirá certificado de estudios; otorgará diploma, título o grado académico, conforme al reglamento respectivo en vigor.

Finalmente la Ley Federal de Educación, contempla en su capítulo séptimo, las sanciones a que se hacen acreedores los particulares, al infringir lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 41 de esta Ley, que se refiere a la publicidad de la educación que imparten sin el reconocimiento de validez oficial y que su contenido deberá ser autorizado previamente a su difusión por la Secretaría de Educación Pública o por el Gobierno de las entidades federativas; con una multa por el equivalente de 50 a 500 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate y en caso de reincidencia, se clausurará el plantel respectivo. Si la infracción cometida por el particular no tiene sanción expresa en esta misma ley, por contravenir la ley o a sus reglamentos, se le sancionará con multa hasta por el importe de 500 días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate al cometer la infracción, multa que podrá duplicarse en caso de reincidencia<sup>45</sup>.

## 2.5. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

El reglamento es un medio jurídico de suma importancia que permite la consecución armónica en los cometidos de la sociedad; es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad; o como el Maestro Rafael I. Martínez explica: *conjunto de normas jurídicas creadas por el titular de la administración pública que desarrolla principios establecidos en una ley*<sup>46</sup>; y se le estudia como fuente del derecho pero en una situación jurídica abajo de la ley. Aún cuando los particulares regulan innumerables aspectos de su actividad, en realidad no tienen trascendencia jurídica, en cuanto no afecte a un tercero o viole alguna ley, en virtud de que el reglamento impuesto se funda en el principio de la voluntad de las partes y no de un ordenamiento legal. Lo que al derecho público interesa es el reglamento expedido por un órgano estatal competente facultado por la ley respectiva; en este orden de ideas, en el derecho mexicano, las diferentes esferas gubernamentales las emiten en el ámbito de su jurisdicción: el Ejecutivo Federal; los gobernadores de las entidades federativas y los presidentes municipales; los órganos descentralizados, cuando así esté consignado en su ley orgánica; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; además, de los que expiden para su organización y funcionamiento interno, los poderes legislativo y judicial.

<sup>45</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., pp. 191 - 206.

<sup>46</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael, Op. cit., p. 290.

En lo que a nuestro estudio corresponde, los órganos administrativos dependientes del Ejecutivo Federal requieren para su organización interna de un reglamento interior expedido por el presidente de la República, en base a las facultades expresas que el ordenamiento constitucional le otorga, obligándose el titular de cada dependencia federal, en este acto administrativo, a formular el proyecto de reglamento interno de su ramo acorde a lo que previene al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El reglamento interior vigente de la Secretaría de Educación Pública fue expedido por el presidente de la República el 23 de febrero de 1982, en base al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional. Contiene nueve capítulos con setenta y un artículos -siete de ellos derogados por el artículo 2o. transitorio: 13, 18, 22, 33, 38, 41 y 52- y cinco más transitorios. El anterior reglamento interior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1973 con fundamento en los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que fue abrogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 1o. transitorio.

El capítulo primero del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública denominado Ambito de competencia de la Secretaría y facultades del secretario, establece que la Secretaría en mención, como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienda la Ley de Educación y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República; asimismo, la representación, trámite y resolución de los asuntos que le corresponden como Secretario del Despacho, y quien para la mejor distribución y desarrollo de la tarea educativa, podrá delegar facultades en funcionarios subalternos, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo.

Cabe reiterar, que el Titular de la Secretaría de Educación Pública encabeza un órgano administrativo centralizado, por lo tanto es un colaborador directo del presidente de la República, que ejerce las facultades derivadas de la potestad jerárquica dentro del ámbito educacional, obligado a cumplir los ordenamientos jurídicos necesarios para el ejercicio de las facultades de que está investido, realizando formalmente todas sus actividades por acuerdo del Ejecutivo Federal. Para los efectos de una adecuada ordenación de los asuntos encomendados tendrá presente, en obvio de la delegación de facultades, la distribución de facultades para el despacho de los diversos y complejos asuntos que competen a la Secretaría, en base a lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y señalada en el artículo 3o. de este capítulo, que establece seis subsecretarías, una oficialía mayor, una contraloría interna y una coordinación general para la descentralización educativa; treinta y siete direcciones generales, seis órganos administrativos desconcentrados; cinco consejos y dos comisiones.



El titular de esta Secretaría tendrá todas las facultades necesarias para cumplir con las atribuciones que le competen a la dependencia; pero no podrá delegar estas facultades cuando se trate de:

- a) fijar, dirigir y controlar la política educativa, en los términos de la legislación respectiva y la determinada por el presidente de la República;
- b) proponer al Ejecutivo federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que le competen al Ramo;
- c) dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda la dependencia a su cargo y de informar cuando para ello sea requerido por cualquiera de las Cámaras al discutirse una ley o se estudie un negocio que concierne a su despacho;
- d) representar al Ejecutivo federal en los juicios de amparo;
- e) aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y demás órganos que la conforman;
- f) aprobar los programas y el proyecto del presupuesto de egresos de la Secretaría;
- g) crear, suprimir o modificar las unidades administrativas;
- h) expedir el manual general de organización, de procedimientos y servicios;
- i) acordar los nombramientos del personal de la dependencia;
- j) resolver las dudas que se susciten en la interpretación o aplicación de este reglamento.

A propósito de la distribución de facultades, al frente de cada aspecto de la función pública, el titular del Despacho y por acuerdo del presidente de la República, tendrá un auxiliar que con el carácter de subsecretario, ejercerá y despachará los asuntos de la responsabilidad asignada: de Cultura, de Educación Elemental, de Educación e Investigación Tecnológicas, de Educación Media, de Educación Superior e Investigación Científica y de Planeación Educativa; previstos en el artículo 3o. de este reglamento interior. De esta manera, el subsecretario se encarga de auxiliar al Titular de la dependencia, al planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las funciones de las unidades administrativas adscritas en su área; además, de coordinarlas con las de otras subsecretarías del ramo; formulando los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de los asuntos que le competen, así como de los programas y presupuesto de egresos que le corresponden; suscribir la documentación relativa al ejercicio de sus funciones y las señaladas por delegación o por suplencia; desempeñando las comisiones que le encomiende el Secretario y las demás que le confieren las disposiciones legales.

Otro auxiliar importante que atiende las necesidades técnicas y administrativas en lo referente al manejo de los recursos financieros y materiales de las unidades que integran la Secretaría, es el Oficial Mayor. Dentro de las funciones enlistadas en el artículo 7o. del capítulo tercero, se establece que le corresponde suscribir todos los convenios y contratos de cuya ejecución se desprendan obligaciones patrimoniales a cargo de la Secretaría; formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes afines a su competencia; fijar los lineamientos para el aspecto contable y el ejercicio del presupuesto de la Secretaría; así como controlar dicho ejercicio y proponer modificaciones al mismo; autorizar la documentación necesaria para las erogaciones con cargo a ese presupuesto; fijar, con base en las políticas que señale el Secretario, los lineamientos para la expedición de nombramientos, remociones y demás movimientos de personal; atender la capacitación del personal administrativo; proponer la designación o remoción en su caso, de quienes representen a la Secretaría en la Comisión Nacional Mixta de Escalafón; imponer, reducir o revocar las sanciones administrativas aplicadas al personal de la Secretaría; participar en la elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas y vigilar su cumplimiento; aplicar los sistemas de estímulos y recompensas; coordinar la prestación de los servicios de orientación, información y queja y de las acciones de los grupos de promotores voluntarios; auxiliar en las tareas encomendadas a la Secretaría y consignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Gasto Público y demás disposiciones legales aplicables; ejercer las demás funciones relativas a las unidades administrativas adscritas a la Oficialía Mayor.

Para los efectos de apoyar al titular de esta dependencia en el campo de sus atribuciones específicas, a propósito de vigilar que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, órganos, procedimientos e instrumentos de control y evaluación, se apliquen y utilicen eficientemente, cuenta con la Unidad de la Contraloría Interna. Unidad administrativa que atenderá las directrices que le fije el propio titular y las disposiciones que expida la Contraloría General de la Federación. Al respecto, de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo cuarto, le corresponde, asimismo, expedir lineamientos a fin de regular el Sistema Integrado de Control; vigilar y comprobar el cumplimiento de las diversas unidades administrativas, verificando el apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales, practicando auditorías, supervisiones, evaluaciones y asesorando a estas unidades para el mejor desempeño de sus funciones; en relación a todo esto, recibirá y tramitará las quejas de particulares que estimen se les ha causado daño o perjuicio con motivo de los convenios o contratos celebrados con ellos, aplicando en su caso las sanciones que correspondan.

Ahora bien, para el ejercicio específico del quehacer educativo encomendado al Titular de la dependencia, cada unidad administrativa dispondrá de direcciones generales que llevarán a la práctica los objetivos, metas, planes, programas, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones legales relativas a la función educativa. Cada director general se auxiliará, a su vez, por directores o

subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina, de sección y de mesa, de acuerdo a las necesidades del servicio y que se precisen en los manuales de organización y figuren en el presupuesto; correspondiéndoles en lo general según el capítulo quinto, auxiliar a sus superiores en el ejercicio de sus funciones; planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las labores en la esfera de su competencia; acordar con el superior que le corresponda, la resolución de los asuntos inherentes a la dirección a su cargo; formular dictámenes, opiniones e informes que el superior le solicite; proponer a la superioridad las incidencias de personal; elaborar proyectos para crear, reorganizar o suprimir unidades administrativas de la dirección a su cargo; así como los proyectos de programas y presupuesto; firmar y notificar los acuerdos de trámite; autorizar por escrito, conforme a las necesidades del servicio, a los directores, subdirectores, jefes o subjefes de departamento, para que previo registro de dicha autorización en la Dirección General de Servicios Jurídicos, firmen documentación relacionada con los asuntos que competen a la dirección; proporcionar información, datos, cooperación o asesoría técnica que le soliciten otras dependencias federales o por las unidades administrativas a su cargo; y las demás funciones que le confieran las disposiciones legales aplicables y sus superiores.

Cada dirección general en lo particular tiene asignada funciones que en concreto debe realizar, manteniendo las relaciones necesarias con las demás direcciones generales afines a su propósito, organizando y supervisando con las unidades operativas los servicios educativos o de apoyo a la educación; diseñando y desarrollando, de acuerdo a los lineamientos aprobados por la superioridad, los planes y programas que el servicio educativo requiera.

Según lo detalla el artículo 53, del capítulo sexto, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, ésta podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree; así como en cada Estado de la República la Secretaría tendrá una Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, de la cual dependerán los servicios que se encomienden en su circunscripción territorial, incluyendo los establecimientos educativos correspondientes, pudiendo el Secretario nombrar o remover en su caso al titular de dicha Unidad. Los órganos administrativos desconcentrados son el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, Radio Educación, las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y la Universidad Pedagógica Nacional.

El capítulo séptimo reglamenta a las Unidades de participación, coordinación o consulta; son los denominados Consejos: el Nacional Técnico de la Educación, el de Contenidos y Métodos Educativos, el del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, el Nacional Consultivo de Educación Normal y el Nacional del Deporte.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación tiene por objeto promover la participación de los maestros y de los sectores de la comunidad interesados en la proposición de planes y programas de estudios y políticas educativas, de acuerdo al reglamento que lo rige.

El Consejo de Contenidos y Métodos Educativos tiene por objeto orientar, coordinar y evaluar los contenidos, planes y programas de estudio, los métodos educativos y las normas pedagógicas de las diversas áreas, tipos y modalidades de la educación, especialmente en lo que se refiere a educación preescolar, primaria, secundaria y normal, tomando en consideración las opiniones y propuestas del Consejo Nacional Técnico de la Educación.

El Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica tiene por objeto ser órgano de consulta de la Secretaría, de las entidades federativas, cuando éstas lo soliciten, y de las instituciones públicas de educación tecnológica de tipo superior, para coordinar las actividades de dicho sistema y contribuir a vincularlas con las necesidades y el desarrollo del país.

El Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal tiene por objeto ser órgano de consulta de la Secretaría, de las entidades federativas cuando éstas lo soliciten y de las instituciones de educación normal para orientar la celebración de convenios que sobre la materia prevé la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y contribuir a vincular dicha educación con los requerimientos del país, de conformidad con la política educativa nacional.

El Consejo Nacional del Deporte es un órgano de consulta de la Secretaría y mecanismo para la integración y fomento del deporte no profesional en el ámbito nacional, que tiene por objeto propiciar la coordinación de actividades deportivas de los sectores público social y privado, así como la vinculación de los programas del deporte no profesional con las necesidades y el desarrollo del país y resolverá, asimismo, consultas que de acuerdo con su objeto le formulen las entidades federativas. En este consejo el presidente lo será el Secretario de la dependencia.

El régimen de suplencias también lo regula este reglamento interior; es decir, determina quien puede reemplazar temporalmente en sus ausencias a los funcionarios titulares de la dependencia, con el propósito de que no permanezca acéfalo el órgano rector o las unidades administrativas que lo conforman, para mantener en operación permanente el poder jerárquico y que no se interrumpa el despacho de los asuntos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 18 remite al reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública la forma de cubrir las ausencias de los titulares de los diversos niveles jerárquicos establecidos legalmente. Debiéndose tomar en cuenta que quien supla al titular de la Secretaría, observará invariablemente los requisitos establecidos en el artículo 91 constitucional; es decir, ser mexicano por nacimiento, estar en el ejercicio de los derechos políticos y civiles y tener, mínimo, treinta años de edad. Además, este reglamento interior sigue el

principio de que el superior ha de ser sustituido temporalmente por el inmediato inferior y cuando existan varios del mismo nivel jerárquico, el mismo ordenamiento señalará el orden de las suplencias.

De este modo, el capítulo octavo dispone que el Secretario será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de Planeación Educativa, de Educación Superior e Investigación Científica, de Educación Media, de Educación Elemental, de Educación e Investigación Tecnológica y de Cultura, en ese orden, y, a falta de ellos, por el Oficial Mayor; en lo referente a los asuntos judiciales y para absolver posiciones ante los Tribunales, el Secretario y los Subsecretarios podrán ser suplidos por el Director General de Asuntos Jurídicos y Laborales. Las ausencias temporales de los Subsecretarios se cubrirán en el orden establecido por este artículo y los del Oficial Mayor por el titular de la unidad administrativa que designe el Secretario.

Los directores generales serán suplidos en sus ausencias por los directores o subdirectores respectivos -denominados operativos- y éstos, por el funcionario que designe el director general; los jefes de departamento por el subjefe si lo hay, de no existir por el funcionario que el director general designe. Los directores generales de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar serán suplidos en sus ausencias por el subdirector general o funcionario que designe el propio director general o el titular de la Secretaría.

El capítulo noveno y último de este reglamento interior, establece las funciones de las dos Comisiones existentes en la Secretaría: la Interna de Administración y Programación y la General de Becas.

La Comisión Interna de Administración y Programación coordinará los programas de acción y mejoramiento administrativo de la Secretaría y, en su caso, los de las entidades agrupadas en el sector educativo. Esta comisión integrada por el titular de la Secretaría, quien la presidirá, los Subsecretarios, el Oficial Mayor, el Contralor Interno y el Coordinador General para la Descentralización Educativa; la secretaría técnica estará a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales, la que se apoyará en las unidades administrativas que se consideren convenientes.

La Comisión General de Becas funcionará como mecanismo de planeación, coordinación y comunicación entre las dependencias de la Secretaría y entidades del sector educativo que otorguen becas, y establecerá las normas y criterios generales que orienten el otorgamiento de las mismas.

Y como corolario, el artículo 5o. transitorio dispone que la Secretaría, en estudio, adoptará las medidas pertinentes y realizará las acciones necesarias para ejercer sus funciones, respetando los derechos del personal de base que deberá ser reubicado y cuando resulte necesario dará por terminado el nombramiento del personal de confianza<sup>60</sup>.

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

El análisis de esta importante parte de la relación de trabajo de los prestadores de servicios al patrón-órgano estatal, conduce al estudio del Derecho Colectivo del Trabajo, que en síntesis el Dr. Mario de la Cueva define como *la norma que reglamenta la formación de las asociaciones profesionales de los trabajadores y patronos, sus relaciones, su posición frente al Estado y los conflictos colectivos*, y en una segunda proposición "el derecho colectivo del trabajo son los principios, normas e instituciones que garantizan la libre formación de los sindicatos y hacen de ellos una fuerza permanentemente viva para la superación constante de las condiciones de vida de los trabajadores"<sup>41</sup>. En nuestro caso, no existen disposiciones de sindicalización para la parte patronal, ya que el Estado es único y por su propia naturaleza no requiere ni es posible que se sindicalice; pero en lo demás, aún con variantes, existen las mismas instituciones, como las señaladas en la Ley Federal del Trabajo, consistentes en la asociación profesional: el contrato colectivo, que en el caso de los servidores públicos, no está reconocido por la Ley, en cambio, y cumpliendo como tal, se tiene a las Condiciones Generales de Trabajo: el reglamento interior de trabajo, al respecto, este ordenamiento aplicado a la organización y funcionamiento de las escuelas primarias oficiales y particulares autorizadas, fue derogado por el vigente Acuerdo número 96, suscrito por el Titular de la dependencia el 26 de noviembre de 1982; y los conflictos colectivos de trabajo, como la huelga.

El derecho colectivo nace por el interés de negociar colectivamente las condiciones de prestación de trabajo, así como la posibilidad de utilizar los medios o caminos convenientes o necesarios para obligar a los empresarios a aceptar la contratación colectiva en condiciones justas en virtud de la imposibilidad de lograrlo en forma individual el trabajador.

En el derecho mexicano, la Ley Burocrática en su artículo 87 establece que es el titular de la Secretaría quien fija las condiciones generales de trabajo, tomando en cuenta la opinión del sindicato, a petición de éste, y se revisará cada tres años; la Ley Federal de Educación en su artículo 50, fracciones I y II, expresa que el Estado otorgará remuneración justa para que los educadores dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional; además de estímulos y recompensas a favor de los educadores que se distinguen en su profesión; el Reglamento Interior de la dependencia, en el artículo 5o. establece las facultades no delegables, entre ellas, el de proponer al Ejecutivo federal las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que corresponden a la Secretaría, y en el 7o. fracción XVI, señala que el Oficial Mayor deberá participar en la elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas y vigilar su cumplimiento. Documentos, todos ellos,

---

<sup>41</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 637.

expedidos por el presidente de la República en base a las facultades otorgadas por el artículo 89, fracción I, del orden constitucional y publicados en el Diario Oficial de la Federación; en todos ellos se observa que es el titular de la Secretaría de Educación Pública el facultado para proponer al Ejecutivo federal nuevas y actualizadas condiciones generales de trabajo del personal que presta sus servicios en el ámbito de su responsabilidad; en el proceso de su elaboración tomará en cuenta la opinión del sindicato, pero este enunciado de la Ley no precisa que el titular de la dependencia deba aceptar o no las pretensiones sindicales; toda vez, que aún siendo viables, podrían no ser congruentes con el plan de acción sexenal del Ejecutivo federal en turno, quedando la determinación final de la propuesta al carácter discrecional del Titular de la Secretaría. Pero, situados al caso concreto, resulta que desde la expedición del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo en el año de 1946, a la fecha, se conserva el mismo contenido en dicho ordenamiento, ajustándose y remitiéndose a un Estatuto Jurídico abrogado por la vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963<sup>62</sup>.

Es evidente que la evolución social ha provocado significativos avances en las condiciones de vida del prestador de servicios en el lapso señalado y el titular en turno no ha cumplido con la disposición de revisar el existente o proponer un nuevo reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo acorde al presente y con proyección al futuro inmediato; además, la representación sindical ha descuidado el importante papel de ser instrumento para la defensa de los intereses de sus agremiados, desviando sus objetivos hacia el logro de posiciones políticas en el panorama nacional sin consolidar el aspecto de su organización interna; estos extravíos lograron ocultar a los ojos de propios y extraños las pretensiones de mejores condiciones de vida de los trabajadores del sector educativo, ahogándolos en la degradación, la que avanzó paulatina pero inexorablemente hasta nuestros días, resaltando, por los diferentes medios de comunicación, los aspectos negativos de unos cuantos e ignorando los valores existentes y que afortunadamente para el país agrupan la mayoría.

El actual Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, fue expedido por el presidente de la República el 29 de enero de 1946, entrando en vigor quince días después de su publicación. El General Manuel Avila Camacho emitió al respecto el siguiente considerando: "Que es necesario un ordenamiento que establezca los derechos y obligaciones de los trabajadores dependientes de la Secretaría de Educación Pública y que regule las condiciones de trabajo en esa misma dependencia y en atención a que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 del Estatuto aludido, se ha tomado en cuenta la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación -que es la agrupación gremial legalmente reconocida-, el que manifestó su aceptación completa respecto al proyecto que fue sometido a la consideración de este Ejecutivo a mi cargo<sup>63</sup>".

<sup>62</sup>Infra. Véase p. 41

<sup>63</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., p. 364.

Este ordenamiento presenta quince capítulos con noventa y dos artículos y siete más transitorios. En las disposiciones preliminares del capítulo primero, se establece que este reglamento es de observancia obligatoria para funcionarios, jefes y empleados de la Secretaría y tiene por objeto fijar las condiciones generales de trabajo del personal de base, en los términos de los artículos 63 y 64 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (artículos 87 y subsiguientes del capítulo segundo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en vigor), y dispone, además, que el Sindicato deberá acreditar por escrito, ante la Secretaría, a sus representantes legales generales, parciales y especiales, a efecto de tratar los asuntos de interés colectivo, señalando que los de interés individual podrán ser tratados a elección del interesado, por medio de la representación sindical o directamente ante las autoridades de la Secretaría.

Se ha convertido en regla general, no expresa, para las autoridades educativas, que cuando el vigente Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, en su articulado remita a uno o más artículos del Estatuto Jurídico, se trasladen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hecho totalmente ilegal, toda vez que al perder vigencia un cuerpo normativo y cobrar vigor uno nuevo, las demás disposiciones que emanan de él, también correrán la misma suerte, como lo asienta el artículo 2o. transitorio de la vigente Ley Burocrática, que a la letra expresa: "Se abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley, con excepción de aquellas dictadas en favor de los veteranos de la Revolución como servidores públicos<sup>44</sup>". El capítulo segundo conforme al artículo 4o. del Estatuto Jurídico incluye una lista de quienes son considerados trabajadores de confianza, de la que se desprende su anacronismo y obsolescencia en virtud de no ser en principio congruente con el artículo 5o. de la Ley Burocrática en vigor; además, que en la práctica, el personal docente, técnico y administrativo que auxilian al de confianza en las direcciones generales y operativas, aún cuando por ley no son considerados trabajadores de confianza, por las funciones que desarrollan en base a un nombramiento económico que les pone al frente de una determinada actividad de apoyo y que expide el titular de estas direcciones a favor de personas que en su particular criterio les inspiran confianza, deberían incorporarse a esa lista; toda vez que sus condiciones de trabajo en materia de derechos y obligaciones son las mismas que la del personal de base. Clasifica, asimismo, a los trabajadores de base en tres grupos: docentes, técnicos y administrativos. Siendo los trabajadores docentes los que desempeñan funciones pedagógicas y determina que para los fines escalafonarios se consideran separados en dos grupos: maestros titulados y no titulados. Cabe mencionar que en la actualidad el personal docente de las escuelas primarias oficiales y particulares autorizadas es requisito indispensable que posean título y cédula profesional que les acredite la calidad de profesores en educación primaria; aún más, los egresados de las normales del país a partir de 1990, tal carácter es a nivel de licenciatura.

---

<sup>44</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Op. cit., p. 75.



Los trabajadores técnicos son aquellos que necesitan para desempeñar el puesto en el que fueren nombrados acreditar que poseen título profesional debidamente registrado y, en el supuesto que no exista rama profesional, la autorización legal que proceda.

Los trabajadores administrativos son aquellos que no desempeñan funciones de docentes o técnicos.

En el artículo 9o. y último de este capítulo, dispone que "ningún trabajador adquirirá el carácter de empleado de base, sino hasta que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo, a una plaza que no sea de confianza; o de su reingreso, en las mismas condiciones anteriores, después de estar separado tres años del servicio de la Secretaría"; en este punto, se puede observar la inoperancia del artículo en la práctica, al haber personal docente, técnico y administrativo cubriendo plazas interinas por más de diez años sin lograr la base en su empleo.

El capítulo tercero de los nombramientos y promociones señala que el nombramiento legalmente aceptado obliga a la Secretaría y al trabajador al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en el Estatuto Jurídico y en el presente Reglamento, así como a las derivadas de la buena fe, la costumbre y el uso. Para el personal obrero que figure en listas de raya no será necesaria la expedición de nombramiento, a juicio de la Secretaría. Dispone asimismo, en este capítulo, que los trabajadores prestarán a la dependencia servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros mediante nombramiento definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada, expedido por el Titular de la misma o por la persona que estuviere facultada para ello.

El capítulo tercero se refiere a los requisitos para expedir nombramientos y para poder ser empleado, así como la manera de cubrir las vacantes; y para ello, dispone en el artículo 12 que para formar parte de la Secretaría, se requiere: tener 16 años cumplidos; ser de nacionalidad mexicana, con la salvedad prevista en el artículo 6o. del Estatuto Jurídico -en la vigente Ley corresponde al artículo 9o., que expresa: "solo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo y la suscripción será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato-; estar en el ejercicio de los derechos civiles y políticos que les correspondan, de acuerdo con su sexo y edad -en lo referente al sexo el artículo 4o. constitucional establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, en virtud de la decisión fundamental del pueblo mexicano de preservar la independencia nacional, con base en la vida solidaria y la libertad de quienes integran el país-; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos graves; no haber sido separado de algún empleo, cargo o comisión por causas de destitución, salvo que por el tiempo transcurrido no menor de dos años, la Secretaría estime que son de aceptarse sus servicios; no tener impedimento físico para el trabajo; tener los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo, en caso de empleo técnico, acreditarse con título profesional registrado.

Todo nombramiento que se expida quedará insubsistente cuando el trabajador no se presente a tomar posesión del empleo en un plazo de cinco días, cuando se trate de nuevo ingreso o ascenso y que la plaza radique en la población del domicilio del interesado; de quince días si se trata de nuevo ingreso o de 30 por ascenso y que deban cambiarse de domicilio a otra población, contándose los plazos a partir de la fecha en que oficialmente se le comunique al interesado de su designación.

Las vacantes pueden ser definitivas o temporales: las primeras ocurren por muerte, renuncia, abandono de empleo o cese del trabajador; las segundas por licencia o suspensión en los efectos del nombramiento del trabajador. Al respecto, la Secretaría nombrará libremente a los trabajadores que deban cubrir las plazas de las categorías más bajas, ya sean las que resultan vacantes al correrse el escalafón o por ser de nueva creación. Las vacantes temporales que no excedan de seis meses, la Secretaría también nombrará libremente. En este renglón el Reglamento no señala una práctica corriente: la de nombrar libremente en las vacantes por licencia indefinida de más de seis meses, que suelen extenderse a diez o más años, originando al interino la inquietud de la inestabilidad en el empleo por el retorno del titular de la plaza.

Las vacantes definitivas que sean escalafonarias, solo serán cubiertas por la Comisión Nacional Mixta de Escalafón; mas sin embargo, dada su ineficacia, persisten los interinatos en estas categorías; permitido a su vez, por el artículo 23 de este capítulo que acepta se hagan movimientos de carácter provisional mientras dicha comisión rinde el dictamen precedente.

Los derechos y obligaciones de estos servidores públicos se contemplan en el capítulo cuarto, apareciendo como derechos individuales mínimos en el artículo 24 con diez fracciones, entre los que destacan: el percibir la remuneración que les corresponda; disfrutar de los descansos y vacaciones precedentes; obtener, en su caso, los permisos y licencias establecidos en este ordenamiento; no ser separado del servicio sino por causa justa; percibir las recompensas; obtener atención médica, ser ascendido en los términos que el escalafón determine; percibir las indemnizaciones legales que les correspondan por riesgos profesionales; renunciar al empleo.

Al respecto, las condiciones y medidas protectoras que regula este precepto, no encuentran una cabal aplicación en la práctica: en lo referente a la remuneración que les corresponde, el salario que perciben no es el pago justo por el servicio que prestan, según lo dispone el artículo 50 de la Ley Federal de Educación<sup>65</sup>; el procedimiento de separación del servicio, queda, en los múltiples casos, al arbitrio subjetivo de la autoridad, mas no de la sanción específica por la infracción a la norma respectiva y que el propio reglamento señala; en las indemnizaciones legales por riesgos profesionales, se viene ocurriendo a una figura administrativa para evitarla: si el interesado docente

---

<sup>65</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., pp. 201 y 202.

por su propio pie puede asistir con regularidad a su centro de trabajo, independientemente de su incapacidad parcial permanente, se le adscribe como *maestro adjunto* y de este modo permanecer, en su caso, hasta lograr su jubilación; ser ascendido en los términos que el escalafón determine, en este derecho el docente sufre la figura del menoscabo, en virtud de invalidarse para estos efectos los créditos alcanzados en instituciones de enseñanza superior ajenos a los obtenidos en la Universidad Pedagógica Nacional.

El Estado en su carácter tutelar de los trabajadores, no le impide consignar en la ley y demás disposiciones relativas las obligaciones mínimas que deben cumplirse, a fin de lograr una relación de trabajo armónica, en beneficio de los servicios públicos que prestan y del objeto de la función pública educativa. Su incumplimiento puede dar lugar a una falta de probidad y que a la postre pudiera ser una causal de cese del trabajador. Así, las obligaciones que contempla este capítulo, dispone en el artículo 25 en sus dieciséis fracciones: rendir la protesta de ley; asistir con puntualidad al desempeño de sus labores y cumplir con las disposiciones que se dicten para comprobarla -es importante para el prestador de servicios educativos asistir con regularidad y puntualidad al desempeño de sus labores, en especial los docentes, en virtud de ser humanos en etapa de formación, de creación de hábitos y actitudes los elementos en quienes incide su trabajo-; en caso de enfermedad, dar el aviso correspondiente a la dependencia de su adscripción y al servicio médico, dentro de la hora siguiente a la reglamentaria de entrada a sus labores -la autoridad inmediata atiende por excepción el caso fortuito o la fuerza mayor. la omisión del aviso, pero el trabajador deberá acreditar la existencia de esas circunstancias-; desempeñar el empleo o cargo en el lugar a que sean adscritos; desempeñar las funciones propias de su cargo con la intensidad y calidad que ésta requiera -de las obligaciones impuestas, la más importante del trabajador público es ésta contenida en la fracción v, en virtud de que puede medirse la actividad del prestador de servicios educativos y que, al no hacerlo, con la intensidad y calidad apropiados, estaría frente a una falta de probidad, toda vez que debe realizar la función pública en la mejor forma posible, tomando en cuenta su capacidad así como los elementos de lugar y tiempo de que disponga-; obedecer las órdenes e instrucciones que reciban de sus superiores en asuntos propios del servicio y una vez cumplidas expresar las objeciones que ameriten - esta disposición obliga al trabajador a atender con diligencia y esmero y de acuerdo a su capacidad profesional los mandamientos legales, desempeñar el servicio público bajo la dirección de su autoridad inmediata como una característica de subordinación que acompaña a esa prestación-; comportarse con la discreción debida en el desempeño de su cargo -se refiere a no revelar los asuntos secretos o reservados de la dependencia que tuviere conocimiento el trabajador con motivo de la prestación del servicio-; tratar con cortesía y diligencia al público; observar una conducta decorosa en todos los actos de su vida pública y no dar motivo con actos escandalosos a que de alguna manera se menoscabe su buena reputación en perjuicio del servicio que presta; abstenerse de denigrar los actos del Gobierno o fomentar por cualquier medio la desobediencia a su autoridad; en caso de renuncia, no dejar el servicio sino hasta que le haya sido aceptada y entregar los expedientes, documentos, fondos, valores o bienes cuya atención, administración o guarda estén a su cuidado; residir en el lugar de su adscripción; trasladarse

al lugar de la nueva adscripción, en un plazo no mayor de cinco días contados a partir de la fecha en que hubiere hecho entrega de los asuntos de su anterior cargo, misma que deberá hacerlo en un plazo máximo de diez días; dar facilidades a los médicos de la Secretaría para la práctica de visitas y exámenes -esta disposición no se cumple en virtud de la existencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado que ofrece al trabajador de la dependencia los servicios de la seguridad médica-; procurar la armonía entre las dependencias de la Secretaría y las demás autoridades en los asuntos oficiales y comunicar oportunamente a sus superiores cualquier irregularidad que observen en el servicio<sup>66</sup>.

De manera correlativa, el reglamento contiene prohibiciones a los trabajadores, que en forma similar se refieren al servicio que prestan. El artículo 26 en sus siete fracciones dispone la prohibición de aprovechar los servicios del personal en asuntos particulares o ajenos a los oficiales; el proporcionar a los particulares, sin la debida autorización, información verbal o escrita de los asuntos de la dependencia -esta disposición no solo es una obligación sino que el reglamento lo encuadra, asimismo, en lo prohibido; en virtud de que dicha divulgación puede causar perjuicio a la dependencia-; llevar a cabo colectas para obsequiar a los jefes o compañeros, así como organizar rifas dentro de las horas laborables -estas actividades desvirtúan el objeto y la naturaleza de la función pública-; hacer préstamos con interés a sus compañeros de labores; prestar dinero a réditos a personas cuyos sueldos tengan que pagar, cuando se trate de cajeros, pagadores o habilitados, así como retener sueldos por sí o por encargo o comisión de otra persona, sin que medie orden de autoridad competente; habitar en alguna dependencia de la Secretaría, salvo los casos de necesidad del servicio, a juicio de la misma, o con autorización de los funcionarios superiores de ésta y mediante la remuneración o renta a que haya lugar; y en general, ejecutar actos contrarios al desempeño de las funciones encomendadas por la Secretaría.

El capítulo quinto se refiere a las jornadas de trabajo, en el artículo 27 las clasifica en diurnas, nocturnas y mixtas; la diurna es la comprendida entre las seis y las veinte horas; la nocturna de las veinte a las seis horas; y la mixta la que comprende períodos de ambas jornadas, siempre que el período nocturno sea menor de tres y media horas. El artículo 28 expresa que la duración máxima de la jornada de trabajo no podrá exceder de ocho horas para la diurna; siete y media para la mixta y siete para la nocturna. Al respecto, en su comentario el Dr. Alberto Trueba Urbina, nos dice que "en la práctica, desde hace muchos años la jornada de trabajo burocrático ha sido inferior a ocho horas diarias, sin exceder de cuarenta horas a la semana, por lo que el acuerdo del Presidente Echeverría, publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1972, no sólo confirma con precisión dicha práctica, sino redistribuye la jornada laboral al establecer la semana de trabajo diurno de cinco días de duración. Para tal efecto, se dispone que por cada cinco

<sup>66</sup> VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., pp. 370 - 371

días de trabajo, los burócratas disfrutarán de dos días de descanso continuos y que la hora de salida de los mismos no podrá exceder de las quince horas...<sup>67</sup>; las jornadas mixta y diurna podrán ser trabajadas en forma continua o discontinua, según lo requieran las necesidades del servicio o lo disponga el reglamento interior de la respectiva dependencia y la nocturna será continua; señala también, que cuando se aumentan las horas de la jornada máxima, excepción hecha del aumento debido al retraso imputable al trabajador, el trabajo será considerado como extraordinario y se retribuirá con salario doble - por lo general, el personal adscrito a las escuelas y unidades administrativas desarrollan sus labores más allá del horario establecido, pero siempre se les imputa el retraso al trabajador y no se les retribuye el trabajo extraordinario, sirva de ejemplo la labor docente que en atención a los educandos de bajo aprovechamiento escolar y por otras actividades propias de su labor educativa, aumentan las horas de la jornada prevista en su nombramiento: en el caso de los conserjes, porteros, veladores, guardianes y otros empleos que prestan servicios, análogos, no será aplicable lo establecido en el artículo anterior, pues tales empleados tendrán obligación de desempeñar su trabajo aun fuera de las horas ordinarias, sin que para tal motivo se considere que trabajan tiempo extra; tratándose de personal obrero sujeto a cuota diaria fija y que cobre por lista de raya, el séptimo día o de descanso, se pagará sólo en el caso de que haya trabajado seis días laborables de la semana, si hubiera tiempo extraordinario, la cuota diaria se calculará sin tomar en cuenta el séptimo día- esta disposición no es común observarse en las distintas dependencias dado que se utilizan los servicios de los auxiliares de intendencia y que por vía comisión se integran para la ejecución de obras que no requieren mayor especialización, o bien, se recurre a los servicios de alguna empresa o contratista según la relevancia del trabajo a realizar; que las jornadas de trabajo se precisarán oyendo el parecer del sindicato -líneas arriba se mencionó que no implica obligación del titular de la dependencia aceptar las pretensiones sindicales-; las horas extraordinarias sólo se justificarán cuando razones imperiosas del servicio lo requieran y siempre que una razón transitoria las demande, para lo cual será necesario que los jefes de las dependencias soliciten previamente la autorización respectiva del Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor, con una exposición amplia de los motivos que los originan, o bien, por resolución del Titular del Ramo. En los casos de fuerza mayor, los jefes de las dependencias podrán ordenar la prestación de servicios extraordinarios justificando posteriormente las causas<sup>68</sup>.

El tema del capítulo sexto es la asistencia al trabajo, señalando que en el reglamento interior de cada dependencia se fijará el procedimiento que juzgue conveniente para el control de asistencia y trabajo de su personal -para estos propósitos el personal y las autoridades educativas de escuelas primarias se rigen a lo dispuesto por el Acuerdo número 96 y la Circular 001, suscritas respectivamente, por el Secretario

<sup>67</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op. cit., p. 28.

<sup>68</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., pp. 372 y 373.

del Despacho y el Director General de Educación Primaria, dado que el Reglamento Interior de trabajo de las Escuelas Primarias de la República Mexicana fue derogado por dicho acuerdo en su artículo primero transitorio de fecha 26 de noviembre de 1982: los horarios establecerán el tiempo laborable, concediendo una tolerancia de diez minutos para llegar al trabajo -el criterio que la autoridad educativa aplica en el nivel de primarias, es la eventualidad del retraso y no de la continua ya que en ésta se le reportará para su cómputo y posterior sanción-: se faculta a los jefes de las dependencias para disculpar dos retrasos en una quincena a un mismo empleado, quedando, no obstante, obligados a dar el aviso correspondiente al Departamento de Personal, en los días quince y último de cada mes, según el caso, o mensualmente si se tratare de oficinas foráneas -esta disposición permite a la autoridad educativa inmediata mantener un clima de armonía en las relaciones de trabajo, aún cuando se susciten abusos de ambas partes y que no llegan al conocimiento de la superioridad<sup>49</sup>.

El capítulo séptimo contempla la intensidad y la calidad del trabajo; es decir, como lo explica el Dr. Mario de la Cueva: "los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado" y agrega, "que son estos, al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público"<sup>50</sup>, y en este afán, el Maestro Alberto Briceño Ruiz nos dice que "el trabajador está obligado a ejecutar el trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenientes"<sup>51</sup>; en efecto, los artículos 38 y 39, respectivamente, de este capítulo, señalan que la calidad del trabajo estará determinado por la índole de funciones o actividades que normalmente se estimen eficientes, y que deba desempeñar el trabajador de acuerdo a su nombramiento o contrato de trabajo respectivo, y la intensidad estará determinada por el conjunto de labores que se asignen a cada empleo en los reglamentos interiores de las dependencias de la Secretaría, y que correspondan a las que racional y humanamente puedan desarrollarse por una persona normal y competente para el objeto, en las horas señaladas para el servicio. Asimismo, clasifica al trabajo en temporal y permanente, en el artículo 40, disponiendo que será permanente el desempeñado mediante nombramiento definitivo y para los servicios que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, y temporal el desempeñado mediante nombramiento interino o para ejecutar obra o trabajo que requiera tiempo determinado y asimismo, el que se realice por personal obrero o supernumerario, cuyos salarios se cubran por medio de listas de raya o cargo a partidas globales del presupuesto.

El capítulo octavo hace referencia al salario que percibe el trabajador por los servicios que presta al quehacer educativo y señala en el artículo 41 que el salario es la retribución al trabajador como compensación de los servicios que presta y en conse-

<sup>49</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., pp. 373 y 374.

<sup>50</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 645.

<sup>51</sup>BRICEÑO RUIZ, Alberto, Op. cit., p. 328.

cuencia, el pago sólo procede: por servicios desempeñados, vacaciones legales, licencias con goce de sueldo y días de descanso, tanto los obligatorios como los eventuales que la Secretaría determine. El Dr. José Dávalos nos expone "el salario es el punto de referencia del trabajo; es el fin directo o indirecto que el trabajador se propone recibir a cambio de poner su energía de trabajo a disposición del patrón; en sentido amplio, expresa un deber sin límites; debe proporcionar un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia"<sup>72</sup>. Y en este ocaso, el Dr. Mario de la Cueva define al salario como "la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa"<sup>73</sup>. Estos conceptos se distinguen de lo que el Estado otorga al respecto, en la fracción I del artículo 50 de la Ley Federal de Educación: "remuneración justa para que los educadores dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional"<sup>74</sup>; en virtud de que la doctrina atiende y protege los intereses del trabajador como tal incluyendo el bienestar de su familia, y, el Estado por la intensidad y calidad del servicio que el trabajador le presta, habiendo olvidado el legislador que el trabajador público como el del sector privado también tiene derecho a una existencia decorosa en unión de su familia, independientemente de poner su energía a disposición del patrón-órgano estatal. En la práctica se observa que las percepciones que recibe el prestador de servicios educativos se bifurca en salario base y pagos por compensación a su labor<sup>75</sup>, que como ejemplo, al momento de pensionarse le son retirados y sólo percibirá en lo sucesivo el de base, al no integrarse a éste el monto de las prestaciones que recibía en el total de las percepciones líquidas en el curso de su ejercicio activo.

Los artículos 42 al 44 de este capítulo, respectivamente, disponen que los salarios y demás cantidades a que tengan derecho los trabajadores, serán pagados en los términos de las disposiciones fiscales vigentes; los trabajadores podrán nombrar un habilitado dentro de cada dependencia, a fin de que recoja de la pagaduría respectiva el importe de sus salarios -en la interpretación de este precepto, las autoridades han establecido la costumbre de obligar a los supervisores de zona o de sector escolares, a tomar esta responsabilidad, sin preocuparse de los riesgos físicos y morales que esta circunstancia implica, toda vez que la mayoría de estas personas presentan una avanzada edad-; y, por último, los trabajadores que la Secretaría comisione para especializar o perfeccionar sus estudios en Escuelas o Universidades Nacionales o del extranjero, gozarán del subsidio que al efecto la propia Secretaría señale.

El capítulo noveno reglamenta las vacaciones de los trabajadores docentes y no docentes, consignadas a nivel constitucional en el artículo 123, apartado B, fracción

<sup>72</sup>DAVALOS MORALES, José, Op. cit., p. 201.

<sup>73</sup>DE LA CUEVA, MARIO, Op. cit., P. 297.

<sup>74</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., p. 202.

<sup>75</sup>Infra. Véase p. 45

III. que les concede un período de veinte días al año, por lo menos. El conceder al trabajador vacaciones pagadas es con el propósito de que pueda descansar sin la preocupación de tener que asistir a una nueva jornada de trabajo; forma parte de un interés recíproco entre el empleador y el empleado; es decir, como lo explica el Maestro Alberto Briceño: "para el trabajador es indispensable que una vez por año (como mínimo) tenga un descanso más o menos prolongado para la conservación de su salud y la obtención de nuevas fuerzas físicas y morales, sin que tenga que restringir su nivel de vida normal durante este lapso"; y agrega, razones de bien público, "porque la salud de la población interesa a la colectividad entera"<sup>30</sup>. Así, el artículo 45, dispone que las vacaciones de los trabajadores docentes se regirán por los respectivos calendarios escolares, y las de los trabajadores no docentes que presten servicios en las escuelas, por las disposiciones que dicten las dependencias de su adscripción -las vacaciones que el Estado otorga a los docentes, primordialmente atiende el interés del educando; por lo que resultaría beneficioso para el docente que el período vacacional otorgado entre la clausura de cursos y el inicio del nuevo, que aproximadamente es de dos meses, lo ocupara para su perfeccionamiento profesional en cursos para mejorar la calidad docente que presta frente a grupo, para concursar por oposición en los puestos directivos de escuela o de supervisión, atendidos por personal académico de instituciones de enseñanza superior y ocupando las instalaciones de esas mismas instituciones durante este lapso; lo anterior, previa elaboración de planes y programas de estudio por la propia Secretaría, instrumentando a su vez, las propuestas al Ejecutivo federal para las reformas y adiciones a las leyes y reglamentos respectivos para estos propósitos. Toda vez que el descanso del trabajador no se refiere exactamente al excesivo, que no reconforta y se convierte en enajenante y en lugar de producir los resultados buscados, entorpece la habilidad y el entendimiento; el cambio de actividad al docente, en realidad, le favorecería más como descanso reparador por sus efectos estimulantes y beneficiosos para él y en consecuencia para su familia-. Las disposiciones que regulan las vacaciones de los trabajadores no docentes las dicta la Dirección General de Educación Primaria en la Circular 001 que emite al inicio de cada año escolar, acorde con el calendario oficial suscrito por el Titular de la dependencia. El artículo 46 de este capítulo indica que se cubrirán salarios íntegros durante el período final de vacaciones a los trabajadores docentes que se encuentren en los siguientes casos: quienes teniendo nombramiento permanente y sin limitaciones, no hayan disfrutado de licencia para asuntos particulares por un término no mayor de tres meses, hayan dado la clase respectiva durante los cuatro últimos meses del año escolar, y presenten pruebas o exámenes de su curso; quienes en las mismas condiciones anteriores, presenten en otra, o en el mismo centro de trabajo, los reconocimientos o exámenes finales, aún cuando para servir a esta última se les hubiera expedido nombramiento temporal por ascenso provisional a puesto superior inmediato -es el caso del docente que en las postrimerías del año escolar se le nombra como director interino o comisionado con su clave de docente, en la escuela de su

---

<sup>30</sup>BRICEÑO RUIZ, Alberto. Op. cit., pp. 198 y 199.



adscripción o en otra-; quienes por estar disfrutando de licencia por gravidez no presenten las pruebas finales o los exámenes de su curso, siempre que no hubieren gozado de licencia para asuntos particulares por un término mayor de tres meses, pues en tal caso se les dará sueldo íntegro durante aquella parte de las vacaciones comprendidas dentro del período de gravidez y medio sueldo por el lapso restante y en las mismas circunstancias se considerará a las maestras que también estén en estado de gravidez y a quienes se hubiere dado nombramiento con limitación, en la inteligencia de que éstas solamente percibirán sueldo íntegro durante parte del período de gravidez y hasta la fecha fijada como límite del nombramiento; y quienes, aun cuando tengan nombramiento temporal, hayan dado la clase respectiva por un período no menor de cuatro meses y presenten las pruebas finales o exámenes de su curso, siempre que no hubieren disfrutado de licencia para asuntos particulares por un término no mayor de tres meses. Determina, asimismo, en el artículo 47, que tendrán derecho a que se les pague la mitad de sus sueldos durante el período de vacaciones a los trabajadores docentes que teniendo el carácter de interinos hayan trabajado por un período mayor de tres meses y siempre que presenten los exámenes finales de sus cursos, así como a los docentes que por causas independientes a su voluntad no presenten exámenes o pruebas finales, pero que hayan desempeñado la docencia, cuando menos, durante cuatro meses anteriores al octavo mes lectivo. Señala también, que no tendrán derecho a percibir sueldo durante el período de vacaciones, los trabajadores docentes que, aun cuando reúnan las circunstancias señaladas para gozar de vacaciones pagadas, no presenten las pruebas o exámenes finales de su curso por estar gozando de licencia que les hubiere sido concedida para asuntos particulares o por causas que no se justifiquen a satisfacción de la Dirección General o Departamento de su adscripción; los docentes que durante el ejercicio escolar respectivo hubieren disfrutado de licencia para asuntos particulares por un término mayor de tres meses y los que teniendo nombramiento temporal no hayan dado la clase respectiva por un período mayor de cuatro meses, aun cuando presenten las pruebas o exámenes finales de su curso. Por último, dispone que los trabajadores no podrán negarse a disfrutar de sus vacaciones en las fechas que les sean señaladas, con excepción de los que se encuentren en el desempeño de comisiones accidentales al mismo tiempo que deban disfrutar de aquéllas, en cuyo caso podrán tomarlas treinta días después de su regreso a la dependencia de su adscripción.

El capítulo décimo, denominado de las licencias, las clasifica en sin goce y con goce de sueldo. Las licencias sin goce de sueldo se conceden para el desempeño de puestos de confianza, cargos de elección popular, comisiones oficiales federales y sindicales; así, como para el arreglo de asuntos particulares a solicitud del interesado, una vez dentro de cada año natural y siempre que no tenga nota desfavorable en su expediente; hasta de treinta días a los que tengan un año de servicios; hasta de noventa días a los que tengan de uno a cinco años; y hasta de ciento ochenta días a los que tengan más de cinco años. Las licencias con goce de sueldo se conceden por enfermedades no profesionales, si el trabajador tiene por lo menos seis meses de servicios, hasta quince días con sueldo íntegro; hasta quince días más con medio sueldo y hasta un mes sin goce de sueldo; a los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro,

hasta treinta días más con medio sueldo y hasta sesenta días más sin sueldo; a los que tengan de cinco a diez años de servicios hasta cuarenta y cinco días con sueldo íntegro, a cuarenta y cinco días más con medio sueldo y a noventa más sin sueldo; a los que tengan de diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro, a otros sesenta con medio sueldo y a ciento ochenta días más sin sueldo. Concluidos los anteriores términos sin que el trabajador que se encuentre en el caso respectivo haya reanudado sus labores, la Secretaría queda en libertad de dejar sin efecto su nombramiento, sin responsabilidad para el Estado. Los cómputos de estos términos se harán por servicios continuados y en caso de existir interrupción en la prestación de los servicios que ésta no sea mayor de seis meses. Se conceden por enfermedades profesionales durante todo el tiempo -seis meses como máximo- que sea necesario para el restablecimiento del trabajador, y en la inteligencia de que su reingreso y la indemnización que le corresponda, en su caso, se ajustarán a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo -a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 111, y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 23 y subsecuentes del capítulo cuarto-. Y se conceden, también, por cualquier otro motivo hasta por tres días en tres ocasiones distintas, separadas cuando menos por un mes, dentro de cada año, y podrán ser concedidas por los jefes de las respectivas dependencias de la Secretaría bajo su responsabilidad, dando el aviso correspondiente al Departamento de Personal -son las denominadas licencias económicas, que a criterio del superior inmediato las concede o no al trabajador docente o no docente, apegándose, en la generalidad de los casos, a las necesidades del servicio-.

Cuando los trabajadores dejen los puestos de escalafón para desempeñar otros empleos o comisiones en la Secretaría de Educación, conservarán el derecho al puesto que tenían y se les computará el tiempo de servicios para todos los efectos legales. Estos trabajadores obtendrán licencia para separarse de su empleo, la que durará todo el tiempo que desempeñen el cargo y, al dejarlo, volverán a ocupar su puesto en el escalafón.

El capítulo décimo primero reglamenta los cambios de adscripción de los trabajadores públicos del servicio educativo, los que estarán obligados a obedecer de inmediato las órdenes por las que se les cambia de adscripción, objetándolas después si lo estiman procedente; tomando en cuenta que es facultad del Titular de la dependencia llevar a cabo estas acciones cuando así lo requieran las necesidades del servicio, pero con la limitación de que si el trabajador tenía nombramiento para laborar en determinada ciudad, no se justifica que se le adscriba en otra población, aún por bien del servicio, salvo que haya sido solicitado por el propio interesado. Así, los cambios de adscripción sólo se efectuarán por necesidades del servicio, pero si el trabajador manifiesta su oposición en un plazo de cinco días contados desde la fecha en que se le dé a conocer su cambio, deberá demostrar ante la dependencia de su adscripción la improcedencia de la medida, para que ella determine la improcedencia. Salvo que el traslado se deba a la incompetencia del trabajador o como sanción por faltas cometidas por él mismo, la Secretaría deberá sufragar los gastos que demande el viaje correspondiente y si el traslado fuera por tiempo

largo o indefinido, pagará los gastos que origine el transporte del menaje de casa indispensable para la instalación del cónyuge del trabajador y de los familiares hasta el segundo grado que de él dependan. Otra forma de cambio de adscripción es la permuta de empleos que reciban retribución equivalente, en la que tengan, asimismo, equivalencia escalafonaria y condiciones similares de promoción, concertada de común acuerdo entre los trabajadores, sin perjuicio de tercero y con anuencia de la Secretaría. También, se puede efectuar el cambio de adscripción, por razones de enfermedad, peligro de vida, seguridad personal, debidamente comprobadas a juicio de la Secretaría y a solicitud del interesado.

Se considerará insubsistente la permuta cuando, en un lapso de noventa días después de efectuada, se compruebe que se realizó por inmoralidad de alguno de los permutantes y, aún más, ningún trabajador podrá hacer una permuta definitiva si le faltan menos de cinco años para su jubilación, ni temporal por un tiempo mayor al que le falte para adquirir derechos de jubilación.

A partir de la abrogación del Estatuto Jurídico las autoridades educativas, en materia de cambios de adscripción, se apegan a lo dispuesto por este Reglamento en lo que no se opone a los artículos 15, fracción vi, y 16 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El capítulo décimo segundo trata los casos en que el trabajador docente o no docente es suspendido o destituido de los efectos de su nombramiento; el Dr. Mario de la Cueva define a la suspensión de las relaciones individuales de trabajo como la institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrono, cuando adviene alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo<sup>77</sup>. Las características de la suspensión son: a) su temporalidad; es decir, que su aplicación está condicionada a la presencia de una circunstancia que impide al trabajador realizar su trabajo durante algún tiempo, pero que una vez superada se incorpore nuevamente a su actividad laboral; b) de mantener viva la relación de trabajo, no disolverla, la finalidad es que el trabajador recupere los efectos de la relación de trabajo en cuanto desaparezca la causa que la provocó; c) de proteger al trabajador, al permitirle esta figura jurídica que pueda retornar a su trabajo y no implica necesariamente el pago del salario en el lapso de su ausencia, salvo en los casos que así la Ley o el patrón lo establezcan. La destitución, palabra que utiliza este Reglamento, lo vierte como sinónimo de cese, que sería el equivalente a la rescisión de las relaciones de trabajo en la Ley Federal del Trabajo. De este modo, en este capítulo se dispone que la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores a que

---

<sup>77</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p.234.

se refiere el artículo 43 del Estatuto -artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en vigor-, sin perjuicio de lo que dispone la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación -actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-, se decretará en los casos de comisión de delitos de cualquier género, la suspensión procederá inmediatamente que la Secretaría tenga conocimiento de la prisión preventiva, retrotrayéndose los efectos de aquélla al día en que el trabajador fue aprehendido: esta suspensión tendrá vigencia hasta la fecha en que se compruebe ante la Secretaría de Educación que se ha ordenado la liberación por resolución judicial ejecutoriada, ya que en caso de que se dicte sentencia condenatoria firme, la suspensión continuará en vigor hasta que el Tribunal de Arbitraje resuelva si debe tener lugar el cese del empleado. Cuando el trabajador contraiga alguna enfermedad contagiosa que signifique peligro para las personas que trabajan con él, la suspensión operará inmediatamente que lo resuelva la dependencia de su adscripción, sin perjuicio de lo que determine el dictamen médico correspondiente, teniendo en cuenta las disposiciones que norman la concesión de licencias y, asimismo, en los casos de suspensión a que se refiere la fracción V del artículo 44 del Estatuto -último párrafo de la fracción II del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado-, la Secretaría, previa e invariablemente solicitará del Sindicato su conformidad con tal suspensión, y éste a su vez, estará obligado a otorgarla si aquélla demuestra que los hechos imputados al trabajador son de los comprendidos en la mencionada fracción. En la aplicación de esta acción, la Secretaría deberá invariablemente presentar demanda ante el Tribunal de Arbitraje, pidiendo autorización para cesar al trabajador, sin responsabilidad para el Estado -en este caso, las autoridades educativas aplican el contenido del artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y turman la correspondiente acta administrativa, levantada con la intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo y de los testigos de cargo y de descargo, a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales de la Secretaría de Educación Pública, quien emitirá el dictamen precedente-. Una causal más de cese o destitución que señala este ordenamiento, lo constituye el abandono de empleo a que se refiere la fracción I del artículo 44 del Estatuto -fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado-, y que se considerará consumado al cuarto día después de que el trabajador haya faltado tres días consecutivos sin aviso ni causa justificada, o si en las mismas condiciones faltare un día después de haber dejado de concurrir a sus labores sin aviso ni justificación en ocho ocasiones en los treinta días anteriores a la falta que motive el abandono, o bien, la falta de asistencia sin aviso y sin justificación de un trabajador por más de un día, si maneja fondos o tiene a su cuidado valores y bienes, en cuyo caso, la inasistencia hará presumir la comisión de hecho delictuoso.

El capítulo décimo tercero denominado de los riesgos profesionales asienta en los artículos 61 al 69 los riesgos de trabajo a que están expuestos los trabajadores del servicio educativo. Conviene al respecto, por su importancia, describir lo que se entiende por riesgo de trabajo: el artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo, establece que "son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en

ejercicio o con motivo del trabajo”<sup>78</sup>; el Dr. Mario de la Cueva en forma sucinta explica que “la Ley de 1970 encierra un pensamiento innovador, una concepción nueva del problema de los riesgos, que no solamente dejó de lado las viejas tesis del subjetivismo individualista del derecho civil, sino que se elevó sobre la construcción magnífica para su tiempo de la jurisprudencia y doctrina de los jueces y maestros de Francia y lanzó su mirada hacia la seguridad social del futuro para aplicar la tesis, que ya conocemos, de la responsabilidad de la economía y de la empresa que la representa en el sistema capitalista de producción, en beneficio del trabajo” y agrega que “la teoría del riesgo profesional se inició en el siglo pasado y tuvo por objeto poner a cargo del empresario la responsabilidad por los accidentes y enfermedades que sufrieran los trabajadores con motivo de la profesión que desempeñarán” y amplía el concepto diciendo que “de aquella época a nuestros días se han transformado radicalmente las ideas: la doctrina y la jurisprudencia pasaron de la idea del riesgo profesional a la de riesgo de autoridad, para concluir en lo que se llama actualmente riesgo de la empresa; y de acuerdo con esta doctrina, la empresa debe cubrir a los trabajadores sus salarios, salvo los casos previstos en las leyes, y, además, está obligada a reparar los daños que el trabajo, cualesquiera sean su naturaleza y las circunstancias en que se realiza, produzca en el trabajador, por lo que la aplicación del derecho del trabajo no puede condicionarse a ningún requisito, lo que quiere decir que todo accidente o enfermedad que se produzca con motivo o en ejercicio del trabajo, cualquiera sea su naturaleza y el lugar donde se preste el servicio, da origen a la responsabilidad de la empresa”<sup>79</sup>. Expuestas las ideas, analizaremos el contenido de este capítulo, que determina: de acuerdo con lo que establece el artículo 284 de la Ley Federal del Trabajo -se tomará para estos efectos los artículos 472 y subsiguientes del título noveno de la Ley Federal del Trabajo en vigor-, los trabajadores que presten servicios en despoblado o en regiones incomunicadas tienen derecho a que se consideren también como riesgos profesionales los asaltos que sufran de los facinerosos, salvo el caso de que tales atentados hubieran sido de alguna manera provocados por los propios trabajadores. Reflexionando sobre esta disposición, diremos que el problema de la inseguridad pública, reflejada concretamente en el trabajador, su probabilidad y frecuencia, en la actualidad, no es únicamente en zonas incomunicadas o despobladas, el índice de hechos delictivos en este aspecto, catalogados dentro de los llamados *accidentes en tránsito*, se presentan con mayor grado en las grandes concentraciones de población y la gravedad es la misma, pues repercute en igual forma en la integridad física y mental, así como en el aspecto económico del trabajador agraviado; además de que también estos hechos delictivos suelen ocurrir en el propio centro de trabajo; por lo que la responsabilidad del Estado en esta materia debe ampliarse, tanto en el mejoramiento del ámbito de la seguridad pública como en los ordenamientos que regulan los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores públicos del servicio educativo.

<sup>78</sup>Ley Federal del Trabajo, 5a. ed., Editorial Esfinge, México, 1992, p. 306.

<sup>79</sup>DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo II, 5a. ed., Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 134 y 135.

Indica, asimismo, que los trabajadores que sufran accidentes o enfermedades profesionales están obligados a dar aviso a sus superiores inmediatos, dentro de las setenta y dos horas siguientes al accidente o a partir del momento en que tengan conocimiento de su enfermedad por dictamen médico rendido en los términos de este Reglamento; y, al recibir el aviso, los jefes de los Departamentos de Personal proporcionarán los siguientes datos a la Dirección General de Administración -actual Dirección de Personal-: nombre y domicilio de la víctima; funciones, categoría y sueldo asignados; día, hora y lugar en que ocurrió el accidente; testigos del accidente; lugar al que fue trasladado; nombre de las personas a quienes corresponda la indemnización en caso de muerte; informes y elementos de que disponga para fijar las causas del accidente; y, certificado médico o de autopsia, en su caso. Al respecto, la autoridad inmediata, al conocimiento del accidente, levantará la acta administrativa correspondiente con los datos arriba asentados, la que turnará a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales y a la Dirección de Personal de la Secretaría para los trámites procedentes.

Señala también, que en casos de accidentes o enfermedades profesionales, la Secretaría proporcionará lo necesario para la atención del trabajador y su debida asistencia médica. Para ese efecto irá estableciendo, según se lo vayan permitiendo las condiciones de su presupuesto, en cada una de sus dependencias, los medicamentos, material de curación e instrumentos necesarios para atenciones urgentes y, además, en las cabeceras de jurisdicción de las Direcciones de Educación Federal y en las dependencias en donde presten servicios de cincuenta a cien trabajadores, puestos de socorro bajo la dirección de un médico cirujano y con el suficiente personal para proporcionar atención quirúrgica y médica de emergencia. Asimismo, la Secretaría y el Sindicato, mediante convenios especiales, coordinarán y regularán los servicios médicos para trabajadores; todo lo relativo a visitas, reconocimientos y certificaciones que sirvan para la obtención de licencias quedará íntegra y exclusivamente controlado y a cargo de las dependencias correspondientes y del personal de la Secretaría; los médicos al servicio de la Secretaría que atiendan a los trabajadores en los puestos de socorro, sanatorios, hospitales y servicio médico en general, están obligados al realizarse el accidente, a certificar si el trabajador queda capacitado o incapacitado para desarrollar las labores de su empleo y el tiempo probable que dure esa incapacidad y al terminar la atención médica, a certificar si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores, o bien, a calificar la incapacidad definitiva que resulte y en caso de enfermedad, a precisar los elementos necesarios para determinar si se trata de una enfermedad profesional, además de expedir los certificados de defunción y autopsia, en su caso. La Secretaría para el cumplimiento de estas disposiciones del Reglamento, se apegará, a partir de la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, a la Ley que la regula y concretamente en sus artículos 33 y subsecuentes del capítulo cuarto que consigna el seguro de riesgos del trabajo.

En el caso de incapacidad parcial permanente, el trabajador que la sufra podrá optar entre percibir la indemnización respectiva u obtener otro empleo equivalente al anterior, para cuyo desempeño no esté imposibilitado. En esta situación, el trabajador

para no verse afectado en sus intereses económicos, por lo dispuesto en la fracción II del artículo 40 de la Ley del Instituto, se decide en la mayoría de los casos, por continuar en el servicio, si es docente, prestará sus servicios como maestro adjunto en la dependencia de su adscripción hasta lograr su retiro por jubilación.

Este capítulo establece también, que de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 284, 285, 286 y 287 de la Ley Federal del Trabajo -artículos 132, 133 y 134 de la Ley en vigor y 37 de la Ley del Instituto- y para evitar los riesgos profesionales los reglamentos interiores de trabajo de las diversas dependencias de la Secretaría, establecerán las medidas que consideren necesarias para ese efecto; en los lugares peligrosos de los centros de trabajo se fijarán avisos claros, precisos y llamativos que sirvan a los trabajadores para prevenir los riesgos y normar sus actos; periódicamente y dentro de las horas laborables, se instruirá a los trabajadores sobre maniobras contra incendios, en aquellas dependencias en que, por la naturaleza del trabajo, puedan ocurrir esos siniestros; la Secretaría, según lo vayan permitiendo sus necesidades presupuestales, procurará acondicionar los locales de trabajo de manera que llenen las condiciones de higiene y seguridad prescritos por la Ley Federal del Trabajo, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y las demás disposiciones aplicables; en la misma forma proporcionará a los trabajadores los medios de protección adecuados a la clase de trabajo que desempeñen; los trabajadores, a su vez, están obligados a someterse a las medidas profilácticas o exámenes médicos que señalen tanto las leyes y disposiciones de salubridad pública, como el reglamento interior de cada dependencia; en el desempeño de sus funciones los trabajadores estarán obligados a poner todo el cuidado necesario para evitar riesgos o enfermedades de cualquier naturaleza; los trabajadores deberán comunicar a sus jefes inmediatos cualquier irregularidad peligrosa para su salud, o bien, los actos de sus compañeros que pudieran acarrear perjuicios personales o al servicio que tengan encomendado; los trabajadores no deben operar máquinas cuyo manejo no esté encomendado a su cuidado, salvo instrucciones expresas de sus superiores y, en este caso, si desconocieren su manejo, deberán manifestarlo así para que sean tomadas las medidas procedentes; solo los trabajadores autorizados para ello podrán acercarse, operar o trabajar en instalaciones o equipos eléctricos, debiendo en todo caso, adoptar las precauciones necesarias y usar las herramientas o útiles de protección adecuados; los trabajadores deben informar a sus superiores de los desperfectos que observen en las herramientas y útiles de trabajo; no deben fumar en los lugares en que se manejen artículos inflamables y, por último, queda prohibido manejar explosivos, gasolina u otras sustancias inflamables sin la debida precaución<sup>80</sup>.

En el capítulo décimo cuarto se observan las medidas que la autoridad tomará en contra de los trabajadores que infraccionen lo dispuesto por este Reglamento, que a pesar de su anacronismo y obsolescencia, se encuentra vigente, mismas que las con-

---

<sup>80</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús. Op. cit., pp. 381 - 384.

signa en el artículo 71 y que consisten en: extrañamientos y amonestaciones verbales y escritas; notas malas en la hoja de servicios; pérdida de derecho para percibir sueldos; suspensión de empleo, cargo o comisión y cese de los efectos del nombramiento.

Los extrañamientos por escrito los extenderá la autoridad inmediata del trabajador con copia al Departamento de Personal y a la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, computándose como una nota mala la acumulación de tres extrañamientos. Las notas malas, previa justificación, serán impuestas por el Departamento de Personal con notificación al afectado, y a solicitud, en su caso, de la dependencia donde preste sus servicios el trabajador; siendo éstas permanentes en el expediente del trabajador, las que podrán ser compensadas con notas a que se haga acreedor por servicios extraordinarios, acciones meritorias o cualesquiera otros motivos que justifiquen tal recompensa.

Se aplicarán notas malas en la hoja de servicios sin perjuicio de la pérdida de derecho a percibir el salario correspondiente, a la falta de cumplimiento a la fracción II del artículo 25, de este Reglamento: es decir, por no asistir con puntualidad al desempeño de sus labores y también por no observar la disposiciones que se dicten para comprobarla.

La falta de cumplimiento a las obligaciones siguientes: desempeñar las funciones propias de su cargo con intensidad y calidad; comportarse con la discreción debida en el desempeño de su cargo; tratar con cortesía y diligencia al público; abstenerse de denigrar los actos de gobierno o fomentar por cualquier medio la desobediencia a su autoridad; procurar la armonía entre las dependencias de la Secretaría y entre éstas y las demás autoridades en los asuntos oficiales; así como el de comunicar oportunamente a sus superiores cualquier irregularidad que observe en el servicio, dará lugar a que se le aplique al trabajador, según la gravedad de la falta, primero, amonestación verbal o escrita y a su reincidencia se le extenderá el extrañamiento escrito, esto a juicio del jefe de la dependencia en que preste sus servicios el trabajador.

Si la falta de cumplimiento es por: no obedecer las órdenes e instrucciones que reciben de sus superiores en asuntos propios del servicio; no observar una conducta decorosa en todos los actos de su vida pública o no cuidar que se menoscabe su buena reputación en perjuicio del servicio que tenga encomendado; no dar facilidades al personal médico de la Secretaría para la práctica de visitas y exámenes en los casos de incapacidad física, enfermedades, alcoholismo o drogadicción, o bien, por no acatar las prohibiciones establecidas en este Reglamento, se les amonestará, y en su caso, se les extenderá el extrañamiento escrito respectivo, sin perjuicio de que la gravedad de estas infracciones o la reincidencia, permitan a la Secretaría solicitar del Tribunal de Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el trabajador renuncia o se traslada al lugar de su nueva adscripción, no hace entrega de los asuntos, expedientes, documentos, fondos, valores o bienes cuya administración o guarda estén a su cuidado, conforme a este Reglamento, se le aplicará el cese de los efectos de su nombramiento sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudiere incurrir el trabajador.



La falta de puntualidad en la asistencia, el trabajador docente o no docente, se hará acreedor de las siguientes sanciones:

- a) si se presenta después de los diez minutos de tolerancia, sin excederse de veinte, se le aplicará una nota mala por cada dos retardos en un mes;
- b) si se presenta a sus labores veinte minutos después de los diez de tolerancia, pero sin que el retardo exceda de los treinta, dará lugar a una nota mala por cada retardo;
- c) transcurridos los treinta minutos, después de la hora fijada para la iniciación de labores, no se permitirá a ningún empleado registrar su asistencia, considerándosele como falta injustificada y sin derecho a percibir el salario correspondiente;
- d) si el trabajador acumula cinco notas malas por los retardos, se le suspenderá un día en sus labores y sueldo;
- e) si acumula siete suspensiones en el término de un año por retardos, dará lugar a que se solicite al Tribunal de Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento, de acuerdo con el artículo 44, fracción V, inciso i) del Estatuto -artículo 46, fracción V, de la Ley en vigor;
- f) las inasistencias al trabajo, no justificadas por medio de licencia legalmente concedida, lo priva del derecho de reclamar el salario correspondiente a la jornada o jornadas de trabajo no desempeñado;
- g) sin perjuicio del inciso que antecede, cuando las faltas son consecutivas, se impondrán por dos faltas, el importe del salario correspondiente y amonestación por escrito; por tres faltas, el importe del salario que deje de devengar durante los días faltados y un día de suspensión; por cuatro faltas el importe del salario correspondiente a los días que deje de concurrir y dos de suspensión, sin perjuicio de la facultad concedida a la Secretaría por el artículo 44, fracción V, inciso b) del Estatuto;
- h) si las faltas no son consecutivas, se estará a lo siguiente: hasta por cuatro faltas en dos meses, se amonestará al empleado por escrito sin derecho a cobrar el importe de los días no trabajados; hasta por seis faltas en dos meses, se le impondrán hasta tres días de suspensión sin derecho a cobrar el importe del salario correspondiente a los días no laborados injustificadamente, ni el de los relativos a la suspensión; por trece a dieciocho en seis meses, siete días de suspensión también sin derecho a cobrar el salario de los días no laborados, ni los relativos a la suspensión y sin perjuicio de aplicar el inciso i) de la fracción V del artículo 44 del Estatuto.

Las infracciones no contempladas en este capítulo darán lugar a lo que determine la Secretaría, según la gravedad y las circunstancias que concurren en cada caso y las sanciones que se impongan serán recurribles por escrito ante el funcionario que la ordenó en un plazo de diez días hábiles, a partir de la fecha en que sean comunicadas y la resolución que se dicte no admitirá recurso alguno dentro de la misma Secretaría, quedando expedito el derecho del trabajador para hacer uso de los recursos legales que procedan. Siempre que este Reglamento señale un plazo para perder un derecho o merecer una sanción, se considerará prorrogado en un lapso razonable cuando se trate de trabajadores cuyo domicilio y centro de trabajo se encuentran en sitios carentes de vías de comunicación expeditas o lejanas de centros administrativos de la Secretaría<sup>41</sup>.

Los trabajadores del servicio docente y no docente tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones, consistentes en: notas buenas en su hoja de servicios y felicitaciones por escrito; debiéndose notificar a la Comisión Nacional de Escalafón por el Departamento de personal de las sanciones que se impongan y de las recompensas que se otorguen en definitiva a los trabajadores, con objeto de que se hagan las anotaciones respectivas en su hoja de servicios.

Finalmente este Reglamento vierte en el capítulo décimo quinto y último, las disposiciones generales que prueban una vez más la necesidad no sólo de revisarlo, como el propio ordenamiento lo establece, sino que debe el Titular de la Secretaría, presentar al Ejecutivo federal el proyecto de un nuevo reglamento de la condiciones generales de trabajo del personal a su cargo, para beneficio del servicio educativo y de los trabajadores que lo prestan. Así, en los artículos 86 al 92 dispone que cuando por necesidad del servicio, al formularse el proyecto anual para el Presupuesto del Ejercicio Fiscal siguiente, se trate de disminuir el monto de los salarios o de suprimir plazas que correspondan a empleados de base, se oírá previamente al Sindicato. También, en la misma oportunidad, se consultará su opinión en el caso de que se pretenda modificar alguna partida dedicada a prestaciones en beneficio directo de los trabajadores y aquellos que tengan conexión con aspectos técnicos de la enseñanza. A la renuncia de un trabajador y previa la solicitud respectiva, la Secretaría extenderá carta de servicios, con copia al Sindicato, especificando tiempo y calidad de aquellos, puesto que hubiere desempeñado y salarios que hubiere percibido.

Cuando lo permitan los lineamientos económicos y legales que la Secretaría de Hacienda señale a la de Educación para la formulación del proyecto de su presupuesto anual de egresos, se incluirán las partidas correspondientes a fin de cumplir con las obligaciones que al Estado impone el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, respecto del suministro a los trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas, ya sea adquiridas en propiedad o rentadas mediante alquiler que no exceda del 6% anual del valor catastral de las fincas<sup>42</sup>.

<sup>41</sup>VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Op. cit., pp. 385 - 388

<sup>42</sup>Idem, p. 389.

Los pagos que deben hacerse por concepto de sobresueldos, viáticos, pasajes y defunción de los trabajadores, se regularán por lo que al efecto disponga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su reglamento. La aplicación y distribución anual de la partida presupuestal de sobresueldos por vida cara e insalubre se hará por una comisión mixta de tres personas, una nombrada por la Secretaría, otra por el Sindicato y la tercera elegida de común acuerdo.

La Secretaría establecerá Guarderías Infantiles debidamente atendidas, en los lugares que se juzgue necesario, previo el estudio que se formule al efecto a petición del Sindicato, en acatamiento a la parte final del artículo 25 del Estatuto Jurídico.

Las condiciones generales de trabajo que fija este Reglamento, subsistirán si al iniciarse nuevo período presidencial no se establecen otras normas en los términos a que se refieren los artículos 63 y 64 del Estatuto Jurídico.

Y concluye, que los casos no previstos en el presente Reglamento serán resueltos por la Secretaría, oyendo el parecer del Sindicato y teniendo en cuenta las normas que establece el artículo 8o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y las resoluciones respectivas serán publicadas inmediatamente para conocimiento de los trabajadores.

## CAPITULO III

# EL TRABAJO ADMINISTRATIVO

## CAPÍTULO III EL TRABAJO ADMINISTRATIVO

### 3.1. La relación de trabajo.

Elemento fundamental en el derecho mexicano del trabajo lo es la relación laboral que se establece a partir de que el trabajador, cualquiera que sea el acto que le dé origen, presta un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario; conforme lo determina el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo. Para constituirse la relación laboral las formas más comunes son el contrato que por lo general se da entre particulares (empresa y trabajador) y el nombramiento que expide el titular de los distintos órganos estatales. Pero es suficiente que se preste un servicio personal subordinado para que se produzca la relación laboral; es decir, que la relación de trabajo se da sin que para ello exista un contrato de trabajo -escrito, verbal o tácito-, ya que en el caso, no necesariamente se presenta la relación laboral.

Al crearse esta figura jurídica, el trabajador queda tutelado por el Estado con la aplicación de normas que conforman el derecho del trabajo, como un ordenamiento imperativo que lo protege de la voluntad de los sujetos que intervienen en ella.

El Dr. Mario de la Cueva al describir la idea de la relación de trabajo, explica que "es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias<sup>53</sup>".

La creación de la relación laboral implica necesariamente la concurrencia de la voluntad del trabajador y esta situación nos remite al párrafo séptimo del artículo 5o. constitucional, que consigna: "el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la Ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso, pueda hacerse coacción sobre su persona<sup>54</sup>". Esta disposición, que corresponde al capítulo de las garantías individuales, el derecho del trabajo la toma y al incorporarla protege al trabajador en su más caro anhelo: su libertad y dignidad frente a la vida. Y en esta idea, el Dr. Mario de la Cueva nos dice que "la esencia de la doctrina nueva consiste por una parte, en que el acuerdo de voluntades no

<sup>53</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 187.

<sup>54</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4a. ed., I.J.J., U.N.A.M., 1993, p. 25.

es un requisito inevitable para la formación de la relación y por otra, ese acuerdo de voluntades no podrá ser el rector de la vida de la relación porque esa función la cumple un estatuto, la Ley y los contratos colectivos entre otros ordenamientos<sup>877</sup>.

El derecho del trabajo, refiere el Dr. José Dávalos, "no protege los acuerdos de voluntades, sino al trabajo mismo; no trata de regular un intercambio de prestaciones, sino asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa", y agrega, que "en la realidad casi siempre se da la relación como consecuencia de un contrato previamente establecido, o por lo menos, de modo simultáneo<sup>878</sup>".

En las empresas donde rige un contrato colectivo de trabajo con la cláusula de ingreso, el Dr. Mario de la Cueva indica que "la voluntad del empresario es más aparente que real y que ahí donde los sindicatos son fuertes y aguerridos, no solamente no desempeña ningún papel, sino que la relación de trabajo se forma en oposición con ella<sup>879</sup>"; resultando, entonces, una ficción jurídica el hecho de que el patrón ha dado su consentimiento para contratar al trabajador a partir de que se firma el contrato colectivo con la cláusula de ingreso. El contrato es nulo si se establece por abajo de las condiciones consignadas en la fracción XXVII del apartado A, del artículo 123 constitucional; aún cuando la relación de trabajo subsiste, en protección al trabajador, la Ley determina cómo debe sustituirse esa relación y otorga derechos y obligaciones para ambos sujetos, que se deben cumplir.

El contrato puede darse con el consentimiento tácito del patrón y, en este caso, la relación de trabajo se crea al prestar el trabajador un servicio personal subordinado y como consecuencia, también derechos y obligaciones que la Ley regula.

Asimismo, el Dr. Mario de la Cueva al exponer el supuesto de que "si el trabajador se viera obligado a trabajar por tener un arma en la espalda, en el instante en que recupere su libertad, también podrá separarse del trabajo y exigir la indemnización correspondiente" y, agrega en su exposición: "el artículo 5o. de la Constitución dispone que a nadie se podrá impedir que se dedique a la profesión, industria comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito; definiendo que el concepto de licitud o ilicitud no se refiere ni puede referirse a la energía humana de trabajo considerada en sí misma, pero sí a la actividad a la que se destine; de ahí que lo ilícito se define como toda actividad contraria a las leyes o a las buenas costumbres<sup>880</sup>".

El Dr. José Dávalos clasifica a la relación de trabajo en dos elementos: los subjetivos, que son el trabajador y el patrón y, los objetivos, consistentes en la prestación de un trabajo personal subordinado y pago de un salario<sup>891</sup>.

<sup>877</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 189.

<sup>878</sup>DAVALOS MORALES, José, Op. cit., p. 105.

<sup>879</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 208.

<sup>880</sup>Idem. p. 214.

<sup>881</sup>Idem p. 106.

En el trabajo burocrático, la relación de trabajo que se da entre el prestador de servicios públicos y el Estado lo consigna el artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que lo entiende establecida entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, que tienen a su cargo la función de servicios públicos y los trabajadores de base a su servicio; y que, en el Poder Legislativo, las directivas de la Gran Comisión de cada cámara asumirá dicha relación. De lo anterior, el Dr. Alberto Trueba Urbina, señala que "es necesario advertir que el artículo que se comenta adolece de un defecto técnico en su redacción: los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador. de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón<sup>90\*</sup>. Así, dicho de este modo, el titular de las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo Federal, encabeza, por disposición expresa del presidente de la República, un órgano estatal, con facultades para atender los asuntos que según la ley son de su competencia, entre ellos, el de acordar los nombramientos y las listas de raya del personal de la Secretaría a su cargo y ordenar su expedición a quien corresponda y, he aquí la reflexión: el Secretario de Estado no goza de personalidad jurídica propia, a propósito del poder público, por ser un atributo del Estado; es un elemento designado por el Ejecutivo federal para que desarrolle la capacidad de acción llamada función pública, misma que implica una relación laboral entre el Estado y sus servidores; función pública que se refiere al quehacer burocrático cotidiano; ahora bien, si la relación de trabajo se produce al desarrollo de la función pública, lo es entre el Estado y el trabajador que la realiza y no por quien lo representa. Siendo el Estado una figura jurídica, nuestra Carta Magna, a propósito de esta reflexión, por voluntad del pueblo mexicano se constituye en una República representativa, sistema indirecto que consiste en la participación ciudadana en los asuntos políticos por medio de sus representantes; así, el pueblo ejerce su soberanía a través de su representación nacional en los Poderes de la Unión; en el caso particular, el Poder Ejecutivo, cuya representación recae en el presidente de la República, con la jerarquía de Jefe de Estado y de Gobierno, es quien en todo caso, el abocado para representarlo, y quien para estos efectos, el que por la actividad del Estado, que parece no tener más límite que los que él mismo se impone, el que crea y extingue, conforme al mandato constitucional y demás leyes relativas, las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de dichas actividades, integrando un cuerpo de funcionarios y empleados que realizarán la función pública y no en un todo homogéneo, en virtud de la diversidad de regímenes que le son aplicables; además, de que en cada rama, en que se divide la actividad del Estado, existe una distinción según los niveles jerárquicos de su particular estructura administrativa. El Maestro Rafael I. Martínez explica que "a través de su historia, el

---

\*Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Op. cit., comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, pp. 20 y 21.

Estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que se ocupan de desempeñar las tareas que se ha echado a cuestras, ya que al igual que en las demás empresas, el brazo ejecutor para estas actividades lo constituye el trabajo humano<sup>41</sup>, de donde se desprende la existencia de la relación laboral entre el Estado y el servidor público. Si en el derecho del trabajo se requiere la existencia de una persona física que preste un trabajo personal subordinado a otra física o moral, el primero llamado trabajador y el segundo patrón, para crearse en consecuencia la figura jurídica de la relación de trabajo, en las relaciones del Estado, el servidor público también presta un trabajo personal subordinado a otra física, que recae en la persona que otorga el nombramiento o autoriza las listas de raya, que por extensión y delegación de funciones incide en el titular de las distintas dependencias de los órganos estatales, independientemente de la estructura jerárquica administrativa de dichas dependencias consignada en sus ordenamientos legales respectivos. Finalmente, es una persona física quien con su firma incorpora o desincorpora al servidor público con apego a las normas constitucionales y demás leyes relativas que emite el Estado, que en este caso, es la persona moral -intangible-, que se conduce a través de la representación nacional -tangible-.

El artículo 123 constitucional en su apartado B, sienta las bases de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, cuando éstos presten su trabajo personal subordinado a los Poderes de la Unión o al Gobierno del Distrito Federal, excluyendo de este ordenamiento en su fracción XIII, a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así, como del personal del servicio exterior que regularán las relaciones laborales sus propias leyes.

Este mismo ordenamiento señala los derechos mínimos individuales que gozan los trabajadores públicos en la relación laboral (distinguiendo al personal de confianza que sólo gozará de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social), entre los que se mencionan por su importancia:

- a) la jornada máxima de trabajo;
- b) días de descanso por semana;
- c) goce de vacaciones anuales;
- d) fijación del salario sin que pueda ser disminuido durante su vigencia;
- e) ascensos del personal de acuerdo a un sistema escalafonario; y
- f) bases mínimas de la seguridad social<sup>42</sup>.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

<sup>41</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I., 2o. Curso, Editorial Harla, México, 1991, p. 301.

<sup>42</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., pp. 538 - 540.



La fracción X. de este apartado, reconoce el derecho de estos trabajadores de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y el de hacer uso del derecho de huelga, previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, disposiciones que en la realidad impiden el ejercicio de este derecho. Aún más, con la pluralidad de ordenamientos legales existentes en las diversas dependencias parastatales, por su poca uniformidad en sus regímenes laborales que le son aplicables, derivadas de los apartados A o B, que se sujetan, más bien, a circunstancias coyunturales, que a situaciones técnico jurídicas, se le aplica en unas, la seguridad social del apartado A y regulan sus relaciones de trabajo en el B, o a la inversa, como es el caso de los trabajadores de nuestra máxima casa de estudios que pactan con la institución las condiciones laborales, los incrementos salariales y demás prestaciones al firmar el contrato colectivo de trabajo; situación, que coloca en desventaja a los trabajadores de las diversas Secretarías de Estado, por ser éstas quienes imponen dichas condiciones<sup>91</sup>.

### 3.1.1. Naturaleza del trabajo administrativo.

Habiéndose analizado las relaciones laborales de los servidores públicos, en donde se notó la diferencia que existe entre el trabajador que se desenvuelve en la iniciativa privada y en el público, nos trasladaremos a los motivos que hicieron soslayar los derechos de este importante grupo de trabajadores, el derecho del trabajo, y si satisfacen los ideales y aspiraciones con las medidas tomadas en nuestro tiempo; es decir, como lo expone el Dr. Mario de la Cueva: *asegurar a todo ser humano, cualquiera que sea la forma de su actividad, una existencia decorosa y libre, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura*<sup>92</sup>. Diremos, que el legislador constituyente no contempló en la Declaración de derechos sociales al trabajador público, en virtud de no preocuparle, toda vez que representaba el instrumento de opresión de la clase trabajadora del campo y de la ciudad. Posteriormente, y debido a la inquietud creciente de estos trabajadores, se presentaron proyectos de reformas a la Declaración inicial, distinguiendo hasta 1929, las funciones propias del Estado como titular del poder público y las actividades que aún desempeñadas por el Estado, eran de la misma naturaleza de las que cumplían los particulares y se agregaba otra idea en el proyecto de la Secretaría de Industria que decía: "cuando el Estado obre como poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrono ni constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo"<sup>93</sup>. Indudablemente, estas ideas han venido marcando la diferencia de la energía humana aplicada al trabajo; mientras que, por un lado el servicio que presta el trabajador beneficia al patrón, en su afán de riqueza, de lucro, por el otro, esa energía está encaminada

<sup>91</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4a. ed., I.L.J., U.N.A.M., 1993, comentada por MELGAR ADALID, Mario y OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, p. 15.

<sup>92</sup>Idem., Op. cit., pp. 538 - 540.

<sup>93</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 613.

a cumplir con las tareas nacionales derivadas de la actividad del Estado; es decir, la diferencia estriba en la naturaleza del trabajo, una atiende al lucro del poseedor de riqueza, la otra al interés general; y en este marco, el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran"<sup>60</sup>; mismas que no se expidieron, por tanto la situación de estos servidores seguía incierta. La inestabilidad en el empleo se evidenciaba a cada cambio de titulares de las diversas dependencias, que se prestaba al despido injustificado para colocar a nuevo personal, en cumplimiento a compromisos contraídos en el orden político, familiar o de simple amistad, por la falta de una protección legal hacia ellos. Fue el presidente Abelardo Rodríguez, quien aportó un precedente firme, al dictar un Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, en donde lo importante lo constituyó el determinar que "la separación de un trabajador sólo podrá llevarse al cabo con causa justificada"<sup>61</sup>. En el mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas, se desprendió de la Declaración de derechos sociales, y, a iniciativa de él, que "la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo, y consumó su idea, al aprobarse en el Congreso de la Unión el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión"<sup>62</sup>.

El estatuto significó un importante avance en el derecho del trabajo por el reconocimiento, que consigna en sus disposiciones, a la energía humana aplicada al servicio público, pero persistiendo en la idea de la diferenciación al considerarla de naturaleza administrativa, circunstancia que los estudiosos del derecho administrativo, como lo expone el Maestro Rafael I. Martínez, en la concepción teleológica de la administración pública, "es aquella en que se toman en cuenta los fines que ella persigue, los cuales pueden ser lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, etcétera, o bien, un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder"<sup>63</sup>, como se observa en los siguientes principios esenciales que establecía:

- a) las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, pero restándole su carácter contractual; es decir, la incorporación del personal la dispone el titular de la dependencia respectiva con el nombramiento que expide a favor del trabajador;
- b) el derecho de asociarse, pero en una sindicación única en favor del grupo mayoritario y sin derecho a excluirse, salvo por expulsión;

<sup>60</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 631.

<sup>61</sup>Ibidem, p. 631.

<sup>62</sup>Idem, p. 632.

<sup>63</sup>MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 53.

- c) fijar las condiciones de trabajo, impuestas por el titular de la dependencia, oyendo al sindicato y sin la obligación de aceptar sus propuestas, pudiendo los trabajadores para su revisión acudir al Tribunal de Arbitraje;
- d) la fijación del salario, cuyo monto lo determinaba el Poder Legislativo por mandato constitucional, y esto, le impedía al trabajador sujetarlo a debate;
- e) la estabilidad en el trabajo;
- f) el derecho a la huelga, pero únicamente para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de salarios; y
- g) la creación del Tribunal Federal de Arbitraje.

La parcialidad con que se manifestaba el legislador repercutía en detrimento de estos trabajadores en relación a los demás que no prestaban el servicio público; y diecinueve años después, en 1960, se adiciona al artículo 123 el apartado B, marcándose formalmente la distinción entre unos y otros, como si el ser humano, en nuestra especial forma de ver la vida, existiera espacio para la discriminación; si bien es cierto, que la naturaleza o materia en que se aplica la energía humana es distinta en sus propósitos, el hecho de aplicarla a un trabajo digno y honesto, no lo hace diferente en sí, toda vez que, alguien en quien la nación confía la realización de la actividad del Estado, ésta por la cantidad de ramas y calidad que exige en su desarrollo, tiene que apoyarse en un cuerpo de funcionarios y empleados para ejercer su mandato y, en ello, va implícito la relación de trabajo, no importando los propósitos, objetivos, metas, que esta actividad le imponga y los suyos propios impresos en su programa de acción, no deja, y por este solo hecho, de constituirse en patrón de quienes en forma subordinada, prestan un servicio personal mediante el pago de un salario, al realizar la función pública, que es de su estricta responsabilidad ante la nación. Es universal la idea, considerar a la persona humana como ente de razón, de honestidad y proba en sus actos, con habilidades y actitudes propositivas que les hacen aptas para el trabajo digno y socialmente útil, por lo que la diferenciación debería erradicarse de raíz y no caer en la subestimación del potencial humano que conforma la nación, con ordenamientos como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que como consecuencia de dicho apartado se promulga y se encuentra en vigor, y queda como una muestra de la clara inseguridad y desconfianza hacia quien o quienes le auxiliarán a desarrollar la actividad del Estado.

No podemos evitar el reconocer que en el pensamiento humano, existen corrientes ideológicas, diversas concepciones de ver la vida, como es común decir; pero tratándose de los destinos de la patria el concepto es único: México. Y, de ello, un

mandatario visionario se resolvería uniformando el derecho mexicano del trabajo, sin menoscabo de su personalidad y propósitos consignados en su plataforma política, toda vez que los únicos responsables directos de los destinos de la nación son los que por voluntad del pueblo han sido electos para tal fin y depositado en ellos su formal confianza en congruencia con el ordenamiento constitucional.

### 3.1.2. Especialización del apartado B del artículo 123 constitucional.

Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado se elevan a rango constitucional para comprenderlos dentro de los beneficios del artículo 123, pero continuando con su distinción por la naturaleza jurídica que se le atribuye entre el trabajo en general y el burocrático. Así, el texto anterior se reforma en apartado "A" y la adición al mencionado precepto en "B"; este último aplicado solamente entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, reglamentados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en materia de seguridad social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Este apartado dispone en catorce fracciones los derechos mínimos del servidor público, sin considerar cabalmente la alta prioridad social que significan los derechos laborales, lo que no impide reconocer que existe un imponente avance en los ideales y aspiraciones de este grupo humano.

Asimismo, al evidenciarse el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de los titulares de las diversas dependencias, ambos quedan circunscritos en el régimen legal que regula a la función pública, normatividad que no puede ser aplicada a los trabajadores en general, por tanto, en forma casi paralela cursan dos grandes regímenes laborales: el derecho del trabajo en general y el denominado derecho burocrático, regímenes que corresponden a los apartados "A" y "B", respectivamente, del precepto en estudio.

Cabe señalar, que las relaciones de trabajo se constituyen por los derechos y obligaciones dispuestas en el orden constitucional y en sus leyes reglamentarias, las cuales deberán observar los trabajadores públicos y los titulares de las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión, los que en términos generales se refieren a: la intensidad y calidad del trabajo; el salario devengado; las condiciones de la seguridad social; y, la jurisdicción a la que deben sujetarse en caso de conflicto laboral. En el caso concreto del apartado B, entre las bases mínimas que establece son:

- a) la jornada máxima de ocho horas diarias para el servicio diurno y de siete para el nocturno; disponiendo además, que el tiempo extraordinario se pagará en un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario, pero sin que esto exceda de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Esta disposición aplicada a los trabajadores del

servicio educativo, varía según el nivel de que se trate: preescolar, primaria, secundaria y demás de grado medio o superior; en virtud de las necesidades que cada uno de estos servicios exige. En el caso particular de primarias, la jornada de trabajo en los docentes y no docentes es inferior a lo estipulado, computándose en los primeros, veinte horas a la semana en su nombramiento, ya que esta conquista consignada en el Acuerdo del Ejecutivo Federal de 1972, redistribuye la jornada laboral al establecer formalmente la semana de trabajo de cinco días y dos de descanso continuo con goce de salario íntegro; circunstancia que le permite laborar en doble plaza sin excederse de las cuarenta horas que fija este acuerdo. En lo referente al tiempo extraordinario, el docente frente a grupo o comisionado en áreas administrativas, por lo general, su labor se extiende más allá del horario ordinario establecido, debido a las necesidades que fija el propio servicio educativo; mas sin embargo, la autoridad no lo consigna así, toda vez que las causales se las atribuye al trabajador y esto ya forma parte de la costumbre. Los trabajadores no docentes, en trabajo diurno laboran siete horas diarias, quedando impedidos para laborar en doble plaza.

- b) consigna que estos trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año. Cada año lectivo el titular de la Secretaría de Educación Pública, expide el calendario oficial de actividades escolares, en donde señala los días de descanso obligatorio y las vacaciones, que en su conjunto superan lo dispuesto por este precepto;
- c) fija los salarios contenidos en los presupuestos de cada dependencia o entidad, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, señalando que en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República. El estudio y elaboración del proyecto del presupuesto respectivo es responsabilidad del titular de la dependencia, que oír al sindicato respectivo, pero sin la obligación de aceptar sus pretensiones, imponiendo un criterio salarial incongruente, hasta la fecha, con la obligación del Estado en materia educativa que consigna el artículo 50 de la Ley Federal de Educación, de otorgar remuneración justa para que los educadores dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional<sup>100</sup>;

---

<sup>100</sup>Infra. Véase p. 62.

- d) establece que a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tomar en cuenta el sexo, designando al personal mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Estas bases se refieren a la profesionalidad, continuidad y carrera administrativa que debe existir en la relación laboral de estos trabajadores, que hacen de la función pública, su actividad económica cotidiana, sin interrupciones que le permitan generar derechos, como la antigüedad para los efectos de la inamovilidad o de la jubilación; o bien, de su voluntad natural de superación cultural y por ende económica, escalando cargos de mayor responsabilidad que necesariamente repercutirá en la mejoría de sus percepciones económicas, en función de sus derechos escalafonarios, determinados en la Ley respectiva, o de ser considerados en un cargo de confianza, no importando el sexo, en acatamiento al artículo 4o. constitucional que declara la igualdad ante la ley del varón y la mujer;
- e) determina la suspensión y terminación de la relación laboral, sólo por causa justificada y en los términos que fije la ley. Si la separación es injusta, los trabajadores tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley. El artículo 45 de la Ley Burocrática señala que la suspensión no implica cese del trabajador, por ser sólo una interrupción temporal de la relación laboral, causada por alguna enfermedad que implique peligro para sus compañeros o para el público; por prisión preventiva, seguida de resolución absolutoria, o por arresto administrativo; así como, por irregularidades en la gestión del trabajador en el manejo de fondos, valores o bienes, en tanto se realice la investigación respectiva<sup>101</sup>. La terminación, cese o despido del trabajador sin responsabilidad para el Estado, lo determina el artículo 46, los cuales surten efecto por renuncia, por abandono de empleo o por repetida falta injustificada a sus labores relativas al funcionamiento de maquinaria, equipo o a la atención de personas -como es el caso de los docentes-, que ponga en peligro esos bienes o cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o ponga en peligro la salud o la vida de las personas; por terminación de los efectos de la relación de trabajo establecidos en su nombramiento -un ejemplo: el personal que cubre plazas interinas-; por fallecimiento del trabajador, por incapacidad per-

<sup>101</sup> Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op. cit., p. 38.

manente, física o mental, que imposibilite al trabajador desempeñar sus labores; y, por resolución del Tribunal de Conciliación y Arbitraje<sup>102</sup>; circunstancia ésta, que en la práctica, la autoridad respectiva al conocimiento de alguna irregularidad en el servicio que presta el trabajador y previo el levantamiento de la acta administrativa correspondiente, turna el caso a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales de la Secretaría de Educación, quien en su oportunidad emitirá el dictamen con lo procedente, salvo que el afectado ocurra a esa instancia jurisdiccional, y si logra una resolución favorable, optará, en términos generales, por el beneficio de la reinstalación con salario íntegro, que suele cubrirse a partir de su rehabilitación;

- f) reconoce el derecho que asiste a los trabajadores públicos de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y el de la huelga, este último, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra este precepto. En lo referente al derecho de asociación, la Ley reglamentaria de este apartado en su título cuarto, limita a los trabajadores a pertenecer a un sólo sindicato, el mayoritario; y, una vez integrados, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados; más aún, al momento de incorporarse al servicio y de manera simultánea, a la firma del nombramiento, lo ingresan también como miembro del sindicato respectivo, sin su previo consentimiento; excluye al personal de confianza y, si el trabajador en servicio pasa a una plaza de confianza, quedará en suspenso sus derechos y obligaciones sindicales. La huelga, conceptuada por la Ley como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la misma establece; este apartado constitucional prevé que para declarar la, los trabajadores deberán verse afectados por la violación general y sistemática de sus derechos: terminología ambigua, que la restringe a una valoración personal de la autoridad; así, para declarar la huelga deberán contar, cuando menos, con las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia, presentando el pliego petitorio al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien correrá traslado a la dependencia respectiva a fin de que ésta resuelva en un lapso de diez días. En las setenta y dos horas siguientes a la presen-

<sup>102</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op. cit., pp. 38 - 40.

tación, el Tribunal resolverá acerca de su legalidad; si es favorable, promoverá la conciliación de las partes, caso contrario, transcurrido el plazo de diez días, sin haber llegado a un acuerdo, los trabajadores podrán suspender labores; con la circunstancia de que si es declarada ilegal y se han suspendido labores, quedarán cesados los trabajadores que lo hayan hecho. La huelga se dará por concluida por conciliación de las partes; por resolución de la mayoría de los trabajadores; por la declaración de inexistencia o ilegalidad de la misma; o por, laudo del árbitro que hayan señalado las partes. Es menester señalar que la huelga sólo suspende los efectos del nombramiento por el lapso que dure, pero sin extinguirlos y que los huelguistas están obligados a mantener el personal necesario para desempeñar los servicios que por su naturaleza no puedan suspenderse, circunstancia, esta última, que derriba parcial o totalmente los efectos que se esperan de este movimiento al no darse la suspensión total de actividades<sup>163</sup>.

- g) establece el derecho de la seguridad social para los servidores del Estado, a través de las entidades paraestatales que atenderán esta materia: al personal civil, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; al personal militar, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. El derecho de la seguridad social, cuya finalidad es la de revitalizar a la inmensa clase trabajadora, mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que les protejan del desempleo, de la vejez, de la cesantía en edad avanzada; les prevengan la invalidez, la salud; riesgos que le generan una situación de permanente desamparo, de inseguridad y desajustes sociales cuando el Estado no le proporciona la atención adecuada. Este apartado consigna las bases mínimas de la seguridad social, consistentes en: cubrir los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, invalidez y muerte; conservando, en caso de accidente o enfermedad, el derecho al trabajo por el tiempo que fije la ley; las mujeres durante el embarazo estarán adecuadamente protegidas en su salud, en relación con la gestación, gozando de un mes de descanso antes de la fecha fijada y aproximada para el parto y de otros dos después del mismo, percibiendo su salario y conservando tanto su empleo como sus derechos adquiridos por la relación laboral, además, disfrutarán de la asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del ser

<sup>163</sup> Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op. cit., pp. 51 - 54.



vicio de guardería infantil; los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y medicamentos; se establecerán centros de recreación y recuperación, así como tiendas de abasto familiar; se proporcionarán a los trabajadores habitaciones, en arrendamiento o venta, mediante aportaciones que haga el Estado al fondo de la vivienda a fin de constituir un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones o bien, para construir las, repararlas, mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos motivos<sup>104</sup>.

- h) dispone, asimismo, que las personas que ocupan cargos de confianza, determinados por la Ley, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. El artículo 80. de la Ley, excluye de su régimen a los empleados de confianza, pero esto no indica que no estén regulados por el derecho, ya que les son aplicables los preceptos constitucionales, las condiciones generales de trabajo de la dependencia de su adscripción, la Ley Federal del Trabajo, supletoria de la Ley Burocrática, Acuerdos y Circulares. Por otra parte, el trabajador o empleado de confianza, presta, asimismo, un trabajo personal subordinado a otra también física -en representación de la figura jurídica denominada Estado-, a cambio de un salario, con las características de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le permiten un trato casi familiar, sino es que familiar, con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior. Este personal de confianza, sobre todo los funcionarios altos o medios, no tienen por lo general un horario fijo, por lo que normalmente laboran más horas que el resto del personal; carecen de estabilidad en el empleo, aún cuando su despido deba ser por causa justificada; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias y una de sus ventajas, en relación con el resto del personal de base, es el de percibir un salario mayor. Existe, en el caso particular de la Secretaría de Educación, un listado de cargos considerados de confianza en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal a su cargo, encabezado por el titular de la propia dependencia, los subsecretarios y el Oficial Mayor, les siguen el personal administrativo, técnico y de servidumbre de las Secretarías Particulares de los funcionarios anteriores y en ese orden, los directores generales, sus secretarios particulares, los de supervisión y demás que no estén sujetos a dictámenes escalafonarios<sup>105</sup>.

<sup>104</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 539 - 540.

<sup>105</sup>Idem, pp. 538 - 540

Con este marco, al denominar el punto especialización del apartado B del artículo 123 constitucional, la intención es la de hacer notar que la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, es una relación laboral que en la realidad, el vínculo de subordinación del trabajador se establece con otra persona física, uniéndolo sólo, un sentimiento de solidaridad, de fidelidad y lealtad hacia los asuntos del Estado, con la energía humana que presta en su servicio. La responsabilidad de la actividad del Estado recae en quienes por voluntad popular resultan electos para ese fin, y en el caso particular del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República es la persona física que establece la relación de trabajo con el cuerpo de funcionarios y empleados que esta actividad requiere; con la circunstancia de que los primeros son nombrados y removidos libremente por él y los segundos por éstos; en congruencia con los ordenamientos constitucionales y demás leyes relativas. De esta manera, la diferenciación de trabajadores por su naturaleza resulta impropia y los beneficios que declara el artículo 123 deberían otorgarse en forma uniforme, salvo los que, ahora sí, por su naturaleza especial: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad, del servicio exterior, requieren de una regulación específica.

### 3.2. El trabajador subordinado a la Administración Pública Federal.

En el concepto general de subordinación contenido en la Exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, citada por el Dr. Mario de la Cueva, la Comisión legislativa la entendió como "la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrono, en virtud de la cual está obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa"; cita a la que agrega el autor, en relación a este elemento de la relación laboral, "un matiz que es manifestación del deseo de desligar la persona del trabajador, que conserva su libertad plena, del trabajo que presta"<sup>106</sup>. En toda acción colectiva es necesario coordinar los esfuerzos de cada una de las personas que participan en el trabajo común a fin de mantener la armonía del conjunto, para la consecución de mejores resultados; y esto, implica subordinación. En el caso de los servidores públicos, la relación de trabajo se inicia a partir del nombramiento, que de acuerdo al derecho administrativo, es *la expresión unilateral de la potestad soberana del Estado, con objeto de asignar una función pública a la persona que considera idónea para su desempeño*<sup>107</sup>.

El Maestro Rafael I. Martínez, desde el punto de vista del derecho administrativo, nos dice que "los órganos del Estado, por sí mismos, no podrán actuar para dar cumplimiento a los fines de éste, y que por tanto su existencia sólo puede ser posible mediante la actividad del ser humano, el cual investido de las atribuciones que la ley reconoce al órgano, ejecuta la voluntad del Estado en su ámbito de competencia"<sup>108</sup>. Mas sin embargo, es conveniente reconocer el esfuerzo de los tratadistas del derecho laboral

<sup>106</sup> DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., Op. 203.

<sup>107</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 336.

<sup>108</sup> Idem, p. 307.

que enfatizan la aplicación de la energía humana al trabajo, independientemente de su naturaleza; es decir, dentro del aspecto creativo del ser humano, éste ha buscado formas de conducirse en una colectividad, por su carácter eminentemente social, de tal suerte, que ha formulado a través de su historia un cuerpo de ordenamientos para regular sus actividades, y dentro de ellos al derecho, para la convivencia armónica de sus integrantes, en virtud de que lo más importante en este universo, es el ser humano, al que habrá que proteger, proporcionándole los satisfactores morales y materiales que propicien su pleno desarrollo, en un ambiente de seguridad y de dignidad; por lo que resulta impropio manifestar que la relación de trabajo sea entre un ente público, creación humana, y el trabajador público; el único elemento del Estado que tiene la capacidad para razonar, inventar, transformar a su beneficio el entorno geográfico, es el ser humano y por lo mismo, se sujeta a ordenamientos que él mismo crea y su trabajo se proyecta a crear satisfactores traducidos en bienes y servicios para beneficio de sus propios congéneres y para él mismo, de ahí que resulte la subordinación, pero a otra persona física que obrará conforme a esos ordenamientos creados que enmarcan los derechos y obligaciones de ambos. Así, el trabajador público se encuentra subordinado a una persona física que adquiere la responsabilidad de cumplir con la actividad del Estado, pero él no es el Estado, lo representa y en el caso del titular del Poder Ejecutivo se somete a un régimen de derecho administrativo, en cuanto se refieran sus actos a la administración pública y al derecho laboral en sus relaciones jurídicas de trabajo, constituyéndose en patrón del ejército de funcionarios y empleados que le auxiliarán en el ejercicio de esta actividad.

Los tratadistas del derecho administrativo, afirman que "es evidente que estamos ante una relación laboral mediante la cual una persona física presta sus servicios al Estado, que funge en este caso como patrón<sup>1097</sup>"; omitiendo el término subordinación que prevalece en los trabajadores en general, pero que se desprende de la Ley Burocrática en sus artículos 43 y 44 que determinan las obligaciones de los titulares y de los trabajadores, y, además, de las órdenes e instrucciones, verbales o escritas, que reciben del Ejecutivo federal. Justifican, además, por la naturaleza de la función pública, "la relación de trabajo se ve sujeta a un régimen legal que comporta modalidades importantes con respecto al que se aplica a los trabajadores en general, en el que, por ejemplo, la forma de iniciar la relación mediante un nombramiento y no en virtud de un contrato de trabajo, la determinación del sueldo o salario por medio de una disposición administrativa y no por la negociación, así como la expedición de las condiciones generales de trabajo por parte del titular de las dependencias y no por vía de la revisión o establecimiento de un contrato colectivo de trabajo; aspectos, todos ellos, administrativos que hacen distinta la relación Estado-servidor público<sup>110\*</sup>". La modalidad de otorgar nombramientos y no celebrar contratos,

<sup>1097</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 307.

<sup>110\*</sup>Idem, p. 308.

es una circunstancia impuesta por quienes representan al Estado y no por el Estado mismo, en atención a las ideas que flotan en su momento, a fin de eludir su responsabilidad frente a estas personas que le auxilian y le secundan en sus programas de acción.

La subordinación se establece en la delimitación jerárquica de las distintas actividades que hacen posible la realización de bienes o servicios deseados, justificando además, la existencia del centro de trabajo a la unidad administrativa que la produce; es decir, en la organización burocrática se le aplica un control jerárquico a sus integrantes, a quienes se les clasifica entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman decisiones y los que acatan, en resumen entre funcionarios y empleados. De esta manera, en la administración pública federal, el control jerárquico se refiere a la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento del quehacer asignado de acuerdo con la ley. Esta subordinación se traduce en un poder jerárquico atribuido al superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre el inferior, quien está obligado a obedecer en el cumplimiento de sus deberes dispuestos en la ley. El poder jerárquico, a su vez, se entiende por las órdenes e instrucciones verbales o escritas dirigidas al inferior, sea funcionario menor del que las emite o empleado, o bien, al supervisar, sancionar, autorizar o modificar sus actos conforme a la ley.

Ahora, es necesario definir lo que se entiende por funcionario y empleado, ya que por lo general, su designación está sujeta al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales son idénticos y en algunos casos los llamados funcionarios no cuentan con el poder jerárquico, como sucede con los asesores. El Maestro Rafael I. Martínez, cita que algunos autores observan que "la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado; otros lo desprenden del criterio legalista, al determinar la Ley Burocrática en su artículo 5o., quienes son trabajadores de confianza y, por exclusión, quienes lo son de base. El precepto 108 constitucional, señala como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, incluyendo a los de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y del Distrito Federal y a los demás funcionarios y empleados. Desprendiéndose de este precepto que el concepto de servidor público es más amplio que el de funcionario y empleado, al considerarlo como a cualquier persona a la que el Estado le confiera un cargo o comisión de cualquier índole, como es el caso de los funcionarios electorales, censales por citarlos como ejemplo. En este orden de ideas, se pueden clasificar a los trabajadores públicos en: altos funcionarios, funcionarios y empleados; como lo define el Maestro Rafael I. Martínez: "alto funcionario, es aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular (presidente de la República, diputado o senador), el que se

encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial (ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o que es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo (secretario de Estado). Funcionario, es aquel que dispone de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina, se refiere a todos los llamados mandos medios y, a parte de los denominados superiores (desde el jefe de Departamento hasta el subsecretario). Y, 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<sup>1111</sup>. Conforme a esta clasificación, el autor engloba a todos los servidores públicos, determinados por dicho precepto constitucional y a quienes en su oportunidad se les podrá exigir responsabilidad de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Resumiendo, diremos que el trabajador subordinado en la Administración Pública Federal, es la persona física que presta un servicio personal a otra física, representante del Estado, en cumplimiento a la función pública asignada y contenida en el nombramiento expedido a su favor por el titular de la dependencia de su adscripción, ejerciendo sus tareas con apego a las disposiciones del orden jurídico, órdenes e instrucciones del superior jerárquico.

En realidad, la persona que expide un nombramiento a favor de un trabajador público, es una persona física, quien lo autentica con su firma autógrafa; la persona que dirige e instruye para la consecución de mejores resultados en el ejercicio de un plan nacional que contiene toda la actividad del Estado, es también una persona física, que por voluntad popular y por medio del sufragio, asume el cargo titular del Ejecutivo federal en un período de seis años, en razón de las facultades que el ordenamiento constitucional le confiere, relevándolo el siguiente, y por la misma vía, de dichas responsabilidades inherentes a su investidura.

### 3.3. La autoridad administrativa.

Para la mejor comprensión de este punto, expondremos que el Estado para la consecución de sus fines, estructura sus atribuciones en tres funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional; asignando el orden jurídico tareas definidas a los distintos órganos creados por él mismo mediante actos de derecho público emitidos por estos órganos; así, los actos serán legislativos, si los emite el Congreso, alguna de las cámaras, la comisión permanente o alguna de sus oficinas; administrativos, si los realiza el Ejecutivo federal mediante alguna dependencia o entidad; y jurisdiccional, todos los actos que realice el Poder Judicial me-

<sup>1111</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit., pp. 344 y 345.

diante la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito, juzgados de distrito, jurado popular, tribunales y juzgados estatales y municipales. De esta manera, el acto administrativo es el acto jurídico de derecho público que lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal, que de manera directa o indirecta, mediata o inmediata persigue el interés público. Obien, como lo concibe el Maestro Rafael I. Martínez, el acto administrativo es *la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho*<sup>112</sup>.

Entre los elementos del acto administrativo, mencionaremos el sujeto, la manifestación de voluntad, objeto y forma.

El sujeto es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas. Este sujeto emisor del acto debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. Y aquí, es donde interviene el servidor público, para que se produzca el acto, en representación del órgano estatal, en razón de las facultades que el orden jurídico le confiere para tomar y externar las decisiones públicas, quien, además de tener su nombramiento, deberá cubrir los requisitos necesarios para el desempeño de su cargo, prestando, en su oportunidad, la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Por lo tanto, el sujeto del acto administrativo es el órgano administrativo competente que actúa por medio de funcionarios y empleados legalmente facultados para su desempeño y en esa manifestación de voluntad en la que expresa su decisión de manera unilateral, es donde provoca consecuencias de derecho subjetivo, por lo que dicha voluntad debe realizarse de manera libre, sin vicios ni error; toda vez que si esa manifestación no se produce, estaremos frente al llamado silencio administrativo. No se considerarán como actos administrativos los actos de carácter legislativo o jurisdiccional o los producidos por los particulares.

Para el logro de óptimos resultados en la producción del acto administrativo y con el establecimiento de un orden jerárquico en la estructura orgánica de la administración pública, se instituye el concepto de autoridad, palabra que en el concepto jurídico "indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás"<sup>113</sup>; o como alude el Maestro Rafael I. Martínez, "es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente, dentro de un organismo público"<sup>114</sup>.

<sup>112</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit., p. 224.

<sup>113</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, 5a. ed., Editorial Porrúa, México, 1992, p. 286.

<sup>114</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit., p. 226.

Autoridad para el derecho administrativo, es la persona física, trabajador del Estado, dotada por la ley de poder público; son los funcionarios públicos dotados de autoridad, provistos de poder público, de poder de decisión y ejecución, pueden, si la ley los autoriza, trasladar parte de esa autoridad a otros funcionarios y empleados públicos a través de un acto de delegación de facultades, en forma temporal o indefinida<sup>115</sup>.

La autoridad al externar la decisión del órgano administrativo, al crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, lo hará a fin de satisfacer el interés público; es decir, lo que persigue es el objeto del acto administrativo. Y el objeto, en todo momento, debe ser lícito y alcanzable y enmarcado en la esfera de su competencia, según la ley respectiva; declarando esa voluntad en forma escrita o verbal. Si la expresión es por escrito, deberá observar ciertas reglas o formalidades que la ley y la costumbre determinan; es decir, deberá cuidar la forma, con el propósito de asegurar su prueba y de permitir el exacto conocimiento de su contenido.

### 3.3.1. Obligaciones Legales.

La autoridad administrativa investida de poder de mando, de decisión y disciplina, por las facultades que la ley le confiere, tiene a su vez que cumplir con las disposiciones legales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes que de ella emanen. De esta manera, el órgano estatal en estudio es la Secretaría de Educación Pública; dependencia del Ejecutivo federal, que actúa dentro de un marco competencial y de facultades delimitadas por los preceptos constitucionales (3o., 5o. y 123, principalmente), por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal de Educación y los reglamentos: Interno de la Secretaría y de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal a su cargo.

La persona que vierte la declaración de voluntad de este órgano estatal es el titular de la Secretaría de Educación Pública, investido de autoridad administrativa, quien es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal, acorde a lo dispuesto por el artículo 89 constitucional. Al asumir el cargo adquiere la categoría de Secretario de Estado y en tal calidad conducirá sus actividades en forma programada, con base en las políticas establecidas por el Ejecutivo federal en su plan nacional de desarrollo para la consecución de objetivos y prioridades, auxiliándose por medio de subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, jefes de oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que el reglamento interior y otras disposiciones legales establezcan.

La esfera de competencia de esta Secretaría de Estado, la establece el artículo

<sup>115</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., pp. 267 y 288.

38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precepto que le indica los asuntos que le corresponden para el despacho de los negocios del orden administrativo, entre los que se mencionan:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, lo establecido en el artículo 3o. constitucional;
- Crear y mantener escuelas de todos tipos en la República;
- Enriquecer las bibliotecas;
- Promover la creación de institutos de investigación, laboratorios, observatorios y planetarios;
- Otorgar becas;
- Revalidar estudios y otorgar títulos;
- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
- Organizar, sostener y administrar museos;
- Cooperar con la Confederación Deportiva;
- Estudiar los problemas de las etnias nacionales;
- Supervisar los programas de capacitación y adiestramiento;
- Establecer criterios educativos y culturales en el cine, radio, televisión y en la industria editorial.

Como órgano estatal competente, la Secretaría de Educación, por medio del servidor público, titular de la dependencia, externará su voluntad de manera unilateral, libre, sin vicios ni error, para ello se auxiliará de funcionarios y empleados que realizarán las tareas específicamente asignadas y reguladas por la ley y sus reglamentos y demás disposiciones legales relativas.

Definido el ámbito competencial de esta Secretaría, el titular cumplirá con el propósito fundamental de este órgano estatal: la educación. Al respecto, observará lo dispuesto por la Ley Federal de Educación, toda vez que las disposiciones en ella asentadas son de orden público e interés social; regula la actividad educativa que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares autorizados o con reconocimiento de validez oficial, como un servicio público; impone criterios y sistematiza la educación; distribuye la función educativa y señala los derechos y obligaciones en esta materia (derechos consignados a los habitantes y obligaciones que el Estado se impone).

La finalidad educativa que a esta Secretaría le señala su ámbito competencial, le obliga legalmente a imponerse a sí misma las tareas de otorgar una remuneración justa a los educadores a fin de que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional; así como, estímulos y recompensas a quienes se distinguen en esta profesión. Y al titular, como autoridad administrativa, la de señalar los requisitos necesarios para ejercer la docencia.



Asimismo, la actividad que desarrolla el titular de esta dependencia, como autoridad administrativa y como emisor del acto, normará su conducta, observando las disposiciones generales consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que le indica ser parte de la relación jurídica de trabajo con el personal de base a su servicio, en virtud del nombramiento que les expida o por autorizar que figuren en las listas de raya. Específicamente esta Ley, en el artículo 43 y único del capítulo cuarto, le señala las obligaciones que deben prevalecer para con los trabajadores a su servicio, consistentes en:

- Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren;
- Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general (previstas en la Ley Federal del Trabajo, supletoria de esta ley);
- Reinstalar a los trabajadores en las plazas que fueron separados y ordenar el pago de salarios caídos, si así lo consigna el laudo ejecutoriado;
- Cubrir la indemnización por separación injustificada, si el trabajador optó por ella;
- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para el ejercicio de la función pública convenida;
- Cubrir las aportaciones que fije la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales;
- Conceder licencias a sus trabajadores sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo<sup>116</sup>.

Asimismo, se desprende que existe obligación legal de someter al Tri-bunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los casos en que el nombramiento del trabajador dejan de surtir efectos, salvo los de rescisión forzosa (renuncia, muerte, abandono de empleo, etc., por citar ejemplos); así, como el de dar a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes del aviso de baja o de la creación de plazas de base.

Dentro de las facultades que le confiere la Ley Burocrática, al titular de esta dependencia, está la de fijar las Condiciones Generales de Trabajo, oyendo al sindicato, pero a la vez, le impone la obligación de revisarla cada tres años.

### 3.3.2. Facultades Discrecionales.

Cuando se produce el acto administrativo por su carácter ejecutivo y por medio del agente emisor, es normal que el gobernado cumpla voluntariamente con el contenido, al conside-

<sup>116</sup>Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Op. cit., pp. 34 - 37.

arlo legítimo y adecuado, ante la numerosa cantidad de actos que origina la administración pública en su cotidiana actividad; por ejemplo: nombramientos, incidencias de personal, autorizaciones de incorporación o reconocimiento de validez oficial, entre otros. Y en esta intensa actividad que esta dependencia despliega en el marco legal vigente, se presentan situaciones en que la autoridad administrativa no encuentra en el ordenamiento jurídico el cuándo, cómo y en qué sentido debe ejercitar su actividad; es decir, cuando la ley permite al servidor público actuar dentro de espacios jurídicos limitados, resaltando las motivaciones, la finalidad y oportunidad, nos encontramos ante facultades discrecionales en el desarrollo de la función educativa. Ejemplo: cuando la autoridad administrativa otorga una licencia sin goce de sueldo, podrá o no concederla, en el caso de una comisión sindical o por asuntos personales, si así lo estima conveniente en función de las necesidades del servicio; o bien, el cambio de adscripción del trabajador por las mismas consideraciones.

Distinto es, cuando se trata de actos administrativos, en los que la ley los regula con claridad, señalando bajo qué condiciones y en qué sentido debe hacerse la emisión del acto, y en este supuesto, la autoridad administrativa se encuentra limitada por una facultad reglada, provista de ventajas, sobre todo para el receptor, por la seguridad jurídica que conlleva en relación a las facultades discrecionales; en virtud de que la actividad desplegada se apega estrictamente a lo establecido en la ley, que no solamente indica su finalidad y la autoridad competente, sino que dispone, además, cómo y cuándo ésta debe actuar.

El Maestro Rafael I. Martínez, clasifica a la facultad discrecional en libre, obligatoria y técnica.

La facultad discrecional libre, consiste en que el órgano estatal puede o no ejecutar la actividad que le está permitiendo la ley, como es el caso de expedir un nombramiento para cubrir un cargo de confianza, por citar un ejemplo.

En la facultad discrecional obligatoria, la autoridad administrativa no puede abstenerse de emitir el acto, aún cuando la ley le permita ciertas alternativas preestablecidas, como sucede en los casos de supresión de plazas que tiene la obligación de otorgar otra equivalente a los trabajadores afectados, o bien, la indemnización correspondiente, sólo si el trabajador ha optado por ella.

La facultad discrecional técnica se observa en las actuaciones materiales de carácter técnico al margen del universo jurídico, en donde el servidor público escoge obligatoriamente el método adecuado para la consecución de los mejores resultados en el ejercicio de la función pública asignada; tal es el caso de los planes y programas propuestos a propósito de la modernidad educativa, al resistematizar la educación básica en diez años en un proceso educativo por asignaturas<sup>117</sup>.

<sup>117</sup>MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 309 - 311.

De hecho no siempre la autoridad administrativa se conduce en forma correcta al ejercer facultades discrecionales, convirtiéndose el acto en arbitrario, ya por abuso de poder o por desvío del mismo; en el primer caso, esta situación se presenta por lo general en los mandos medios y de supervisión, que abusan del poder delegado por la autoridad administrativa, excediéndose en sus atribuciones al rebasar los límites que la ley les fija; o bien, en el segundo caso, los servidores públicos exageran o no hacen uso equitativo de las facultades discrecionales, aún cuando actúan dentro del marco legal, desvían el poder, en detrimento de la finalidad que persigue el acto administrativo y por supuesto del o los receptores afectados. Sirva de ejemplo, la determinación de no aceptar los grados universitarios que no provengan de la Universidad Pedagógica Nacional, a fin de alcanzar plazas escalafonarias, o bien, de no considerar las pretensiones sindicales en materia de las condiciones generales de trabajo, por supuestas corrientes ideológicas contrarias al interés colectivo, sin tomar en cuenta que la emisión del acto administrativo en uso de dichas facultades, debe acatar, asimismo, las disposiciones contenidas en las garantías individuales y de derechos humanos, que se refieren a la igualdad, al derecho de petición, de reunión, entre otros.

Resulta conveniente mencionar, que en virtud de la intensa actividad que despliegan los órganos estatales, por un lado, y los avances científicos y tecnológicos, por el otro, hacen necesario que los agentes emisores de la voluntad estatal, cuenten con mayores márgenes de movilidad y alternativas para ejercitar la función pública, para no someterlos a los rígidos moldes que suponen las facultades regladas; de ahí la necesidad selectiva al expedir nombramientos a cargos de servicio público; mismos, que deberán cubrir los requisitos de nacionalidad, profesionalidad y en su caso, de probar el grado de especialización que la función específica requiera<sup>118</sup>.

### 3.3.3. Facultades Concurrentes.

Entendiéndose la facultad jurídica como la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica y, concurrente, según el Diccionario de la Lengua<sup>119</sup>, que concurre, que coincide en el tiempo o en el lugar; la expresión conjunta se refiere a las facultades que se ejercitan simultáneamente por la federación y por las entidades federativas. En la actualidad, esta expresión se le conoce como facultades coincidentes.

Existen varios sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas; en nuestro país se asienta el principio de: todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas. Así, el artículo 124 constitucional, establece que las

<sup>118</sup>MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 311 - 313.

<sup>119</sup>Diccionario Enciclopédico Ilustrado Larousse, Op. cit., p. 194.

facultades federales tienen que estar expresamente señaladas y consigna lo que pueden hacer los poderes de la Unión y todo lo demás será competencia de las entidades federativas.

De la propia Constitución se desprenden estas facultades, que según el comentario de Francisco Arturo Schroeder Cordero, las facultades concurrentes son aquellas que pueden ejercitar las entidades federativas, en tanto no ejercite la federación aquellas facultades que le han sido concedidas, pero siempre y cuando se refieran sólo a determinadas materias, pues si su carácter es nacional, exige uniformidad y regulación y solamente el Congreso de la Unión puede legislar al respecto. Y agrega, que en nuestro derecho constitucional existen facultades que solo en apariencia son coincidentes, como es el caso de la educación, en el que el Congreso de la Unión expide leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y municipios el ejercicio de la función educativa, por lo cual estas facultades se les denomina coincidentes. Ejemplo de estas facultades las encontramos en la Ley Federal de Educación en sus artículos 1o. y 4o. del capítulo primero, que se refiere a que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y regulará la educación que imparten la federación, los estados y municipios; correspondiendo a las autoridades de estos entes públicos observarla<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., comentada por SCHROEDER CORDE-RO, Francisco Arturo, pp. 558 - 560.

## CAPITULO IV

# CONTEXTO JURIDICO - POLITICO DEL TITULAR DE LA S.E.P. COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

## CAPITULO IV

CONTEXTO JURIDICO-POLITICO DEL TITULAR  
DE LA S. E. P. COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

## 4.1. La Política Educativa Nacional.

El desarrollo del último capítulo de esta tesis, con los anteriores, presupone un análisis jurídico-político de las obligaciones laborales del Titular de la Secretaría de Educación Pública, que en su contexto histórico ha buscado, a la fecha, proveer a los habitantes del país del servicio educativo; cumpliendo, a partir de la creación de esta Secretaría, con las ideas que han privado en cada momento sexenal; períodos, unos, con marcada ingenuidad sobre la proyección que asume la función pública educativa, otros, como prioridad nacional.

Siendo la educación el instrumento de modernización que propicia el acceso y permanencia al desarrollo integral en una sana relación entre los fenómenos económicos y las necesidades sociales, y generador de cambios importantes, como los resueltos en el país en las ideas y luchas por la Independencia, Reforma y Revolución. Cada cambio social, tuvo su origen en este eficaz instrumento al fortalecer los sentimientos de libertad y justicia social, con las ideas del pensamiento universal, extraídas de las aulas, precarias y elitistas, en principio, pero que sirvieron de nutrientes al independentista, al reformador y al revolucionario para el triunfo de sus propósitos en cada una de las etapas evolutivas de nuestra sociedad.

La política educativa nacional puede entenderse como el conjunto de acciones que se formulan por los grupos que integran la sociedad civil y la sociedad política en la búsqueda de la hegemonía o del cambio social en un espacio determinado por la situación histórica y la respectiva correlación de fuerzas. Estas acciones pueden estar sistematizadas en un proyecto o modelo cuyas formas de ejecución se inscriben dentro del marco social del momento histórico que se vive; o bien, ese pensamiento educativo se encuentra al nivel del discurso o de la actitud tácita que se traduce en aceptación o rechazo de la acción educativa por medio de otros canales o mecanismos que inciden directamente en el quehacer educativo, o dicho de otra manera, la política educativa resulta ser un tejido de intereses y voluntades cuya trama conforma un tamiz tan cerrado que impide apreciar en forma pura y lineal las acciones educativas<sup>121</sup>. Acciones que ejercerá, principalmente,

<sup>121</sup>Política Educativa en México, tomo I. 1a. ed., SEP-UPN, 1981, p. III.

a través del elemento humano a su servicio, que los traducirá en la función pública educativa hacia los habitantes del país: estos elementos aportarán su capacidad de trabajo en la consecución de los objetivos de la Secretaría de Educación y de los propuestos por su titular como autoridad administrativa, en las dos grandes áreas del quehacer educativo: la docencia y la administrativa. Los docentes aplicando frente a grupo los planes y programas con los métodos adecuados a los diversos tipos del sistema educativo; y, los administrativos, para los efectos de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos y materiales entregados a la tarea educativa. Tiene como antecedente inmediato las aspiraciones que plasmaron los constituyentes en el artículo 3o. de nuestra Carta Magna, en su texto original, y de las reformas y adiciones de que ha sido objeto por parte de los gobiernos posrevolucionarios. Al término de esta lucha armada se inicia una nueva etapa en la vida del país, aún cuando las divergencias de opiniones hicieron retroceder la tarea educativa al desaparecer en abril de 1917 a la Secretaría de Instrucción Pública, sin tomar en cuenta la experiencia inmediata, pasando la enseñanza elemental a depender de los ayuntamientos y las escuelas del Distrito Federal a cargo de una Dirección General de Educación, quedando en el desamparo los trabajadores del servicio educativo; toda vez que con la supresión de una secretaría que impulsara la educación en toda la República, significaba un enorme atraso y un absurdo en un país en donde la mayoría de los ayuntamientos carecían de recursos para hacerle frente a esta tarea. Dos años más tarde, ante el evidente fracaso de esta medida y a la caída del gobierno de Don Venustiano Carranza, el presidente De la Huerta dispuso que la Universidad Nacional como Departamento Universitario se hiciera cargo de la orientación y vigilancia de la educación en todo el país y en este lapso fue nombrado rector de la misma el Licenciado José Vasconcelos, quien concibió la idea de crear una nueva Secretaría de Educación con jurisdicción en todo el país a fin de permitirle unificar los métodos y las orientaciones pedagógicas y remediar parcialmente la situación económica de los maestros, en virtud de que el gobierno central les pagaría con más puntualidad que los gobiernos locales, quienes les retenían sus sueldos por carencias económicas o por circunstancias políticas<sup>122</sup>. Cabe mencionar, que las funciones y estructura de la Secretaría de Educación, fueron obra del Licenciado José Vasconcelos, primer titular de esta dependencia del Ejecutivo federal, quien sustentó durante su gestión, la política de unidad nacional, basada en el principio de que la educación debía asimilar al indígena a la nación, no surgir discriminándolo, excluyéndolo en reservaciones; y, en consecuencia, debía hacerse mexicanos a todos los indios, y no dejarlos fuera, ajenos y parias de la nación. Pretendía una educación indígena provisional, ya que su pensamiento se encaminaba al mestizaje, que equivalía a la supresión cultural tanto de los indios como de los blancos; toda vez que la educación

<sup>122</sup>Política Educativa en México, tomo II, 1a. ed., SEP-UPN, 1985, pp. 54 - 122.

elemental, en esta época, se convirtió en un objetivo prioritario, dado que más del 80% de la población del país era analfabeta, y la mayor parte residía en el medio rural<sup>123</sup>. Sus logros importantes se tradujeron en: aumento de escuelas públicas urbanas; introducción de escuelas rurales; creación de escuelas preparatorias en las capitales de provincia; bibliotecas públicas en cada población mayor de tres mil habitantes; creación de escuelas técnicas e industriales; la creación del Departamento de Cultura Indígena, las Misiones Culturales y la Casa del Pueblo. El Departamento de Cultura Indígena tenía como objetivo acabar con la segregación de los indios y unificarlos en torno a la nacionalidad para prepararlos a la vida democrática en la que se realizaría finalmente la redención del México bárbaro. Las Misiones Culturales, que tenían como objeto la formación y selección de maestros rurales para difundir a toda la población el proyecto político de la Revolución Mexicana; es decir, su objetivo era mejorar la preparación de los maestros rurales en servicio<sup>124</sup>. La Casa del Pueblo, cuya tendencia era constituir una escuela para la comunidad y la comunidad para la escuela en una entrega recíproca que permita por una parte, transmitir la cultura heredada y por la otra, remover los aspectos retardados de la misma para acelerar el desarrollo de la comunidad y de la nación en pos de la homogeneidad; las enseñanzas se darían en el campo de la experiencia directa: el jardín, el huerto, el taller, la plaza pública, entre otros. Debido a la trascendencia de la relación comunidad-escuela con la introducción de las escuelas rurales y las casas del Pueblo, en 1922 se creó la Escuela Normal Rural en Tacámbaro, Michoacán, a fin de mejorar cultural y profesionalmente a los maestros rurales en servicio e incorporar a las pequeñas comunidades de las zonas, al progreso general del país, mediante trabajos de extensión educativa<sup>125</sup>.

Los funcionarios que sucedieron al Licenciado José Vasconcelos en la titularidad de la Secretaría, conservaron, en lo esencial, la estructura y los objetivos que él había establecido, con no buenos resultados: el profesor Moisés Sáenz, discípulo de John Dewey, trató de imponer la "escuela activa" y de quebrantar la estructura autoritaria del sistema educativo mediante un programa de participación local en la enseñanza rural, sin resultados positivos; el doctor José Manuel Puig Cassauranc, reconoció que la planeación de José Vasconcelos era eficiente y escribió que en su propia gestión sólo había tratado de aplicarla lo mejor posible. Estas posturas que se volcaron en un culto, a veces demagógico y espectacular, a muy inocentes concepciones del indigenismo, deformaron la idea original de la política trazada por José Vasconcelos<sup>126</sup>.

<sup>123</sup>Política Educativa en México, Op. cit., pp. 52 - 56.

<sup>124</sup>Idem., p. 57.

<sup>125</sup>Idem., pp. 101 - 115.

<sup>126</sup>Idem., pp. 59 - 60.



Las escuelas rurales hicieron llegar la instrucción y los elementos esenciales de la cultura a los campesinos y proporcionó además a la comunidad en su conjunto, elementos útiles para la solución de sus diversos problemas; originando con ello, una mayor participación en la lucha por la defensa de sus derechos y propiciando la introducción de nuevas ideas, que aunado al triunfo de la Revolución Socialista en Rusia y a la búsqueda de hegemonía y fortalecimiento del Estado frente al clero y los sectores conservadores, se acentuó la contienda política entre el clero y el Estado en los años de 1933 a 1934, y, además, la inconformidad creciente del maestro que a pesar del esfuerzo aplicado a su tarea educativa continuaba desprotegido y en similares circunstancias el resto de los servidores públicos, como lo asienta el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que decía: "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran", leyes que nunca se expidieron, pero que marcaron la necesidad de extender los derechos sociales a estos trabajadores, que expulsados del derecho del trabajo carecían de toda protección o defensa legal, como lo explica el Dr. Mario de la Cueva: "el 9 de abril de 1934, el presidente Abelardo Rodríguez, conmovido ante la tragedia de los empleados públicos, dictó un Acuerdo Administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que rigió hasta el 30 de noviembre siguiente, el acuerdo contenía, entre otras, la disposición de inamovilidad del trabajador público"; y así, con estos elementos, concluyeron en un modelo educativo socialista<sup>127</sup>. Modelo que fue concebido como una educación que permitiera la transición de una organización social inequitativa, injusta, hacia mejores formas de convivencia social y económica, con la aprobación unánime del Congreso de la Unión de la reforma al artículo 3o. constitucional, que señalaba la política educativa a seguir por el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Y a este gobernante, se debe la sustitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917<sup>128</sup>. El Titular de la dependencia, Ignacio García Téllez, se pronunció por la educación socialista en el sentido de que hacía compatible la libertad con el progreso colectivo, el bienestar individual con la superación de la sociedad y que permite la transformación de la sociedad prescindiendo del uso de la violencia irracional. Así, la política educativa de este período tendía a crear una escuela de clase al servicio del proletariado para mejorar su situación social y económica; una educación que, partiendo de las condiciones y necesidades del país, lo oriente a exaltar los valores que coadyuvan hacia una transformación social<sup>129</sup>.

<sup>127</sup>Infra. Véase pp. 28 y 78.

<sup>128</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., pp. 631 y 632.

<sup>129</sup>Política Educativa en México, Op. cit., p. 196

Es de mencionarse, que a pesar de su corta duración, la educación socialista, que había continuado la labor de la escuela rural mexicana, reforzó el nacionalismo, nutrió la vocación de solidaridad internacional, contribuyó a vincular la educación a la producción para el desarrollo social e hizo avanzar la conciencia de los sectores mayoritarios en relación a sus derechos de participación en el progreso del país. Además, en este período, el presidente Lázaro Cárdenas inició ante el Congreso de la Unión la expedición del Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; iniciativa que fue aprobada el 5 de noviembre de 1938, fecha que marca la ruptura de las ideas que exclufan al servidor público de los beneficios de la Declaración de derechos sociales contenidos en el artículo 123 de nuestra Carta Magna y que provocó la derogación del artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931<sup>129</sup>.

La política educativa de unidad nacional de orientación socialista, a la sucesión presidencial conjugada con los acontecimientos de la segunda Guerra Mundial, se reorienta por la resistencia de algunos sectores de la opinión pública y por el propio gobierno del presidente Manuel Avila Camacho, a pesar del esfuerzo de Luis Sánchez Pontón (primer titular de la Secretaría de Educación Pública en este gabinete) por sostener la educación socialista, que al no lograrlo, renuncia al cargo y es sustituido por Octavio Véjar Vázquez. Este funcionario, aplicó una serie de medidas drásticas y represivas a las que llamó "moralización del magisterio"; medidas que aumentaron las inconformidades del maestro y grupos políticos de filiación socialista<sup>131</sup>. No obstante, el Ejecutivo federal promulgó un nuevo estatuto sin modificar los principios fundamentales del anterior (4 de abril de 1941). El Dr. Mario de la Cueva, apunta que los principios esenciales de estos estatutos, cuya influencia han sido de suma importancia sobre nuestro derecho laboral, son los siguientes:

- a) Las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, solución que implicaba que el problema salía del marco del derecho administrativo.
- b) Por resolución expresa del artículo 2o., la relación de trabajo no se reputaba de naturaleza contractual, sino, así creemos se deducía del contexto de las disposiciones, era un acto-condición\*.
- c) Se reconoció el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, pero se sujetó a dos limitaciones que consideramos graves: sindicación única en favor del grupo mayoritario y libertad de ingreso pero una vez efectuado, el trabajador, de conformidad con el artículo 47, ya no podría dejar de formar parte del sindicato, salvo expulsión.

<sup>129</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 632.

<sup>131</sup>Política Educativa en México, tomo III, 1a. ed., SEP-UPN, 1985, p. 3.

\*El acto-condición determina la aplicación de una norma jurídica objetiva a una persona a la que antes no le era aplicable, y de cuya aplicación nace un status. Ejemplo: el ingreso a la función pública.

- d) Los dos estatutos abrieron el camino a la discusión de las condiciones de trabajo, pero su fijación se haría por el titular de la unidad burocrática; sin embargo, los trabajadores podían acudir en revisión ante el Tribunal Federal de Arbitraje.
- e) Las cuestiones económicas, concretamente la fijación de los montos de los salarios, no estarían sujetas a debate, pues, según nuestro sistema constitucional, su determinación compete al poder legislativo.
- f) Es interesante relevar que los estatutos se declararon en favor de la estabilidad en el trabajo.
- g) También se reconoció el derecho de huelga para esa finalidad; la huelga sería únicamente procedente para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios.
- h) Por último, se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y con funciones semejantes<sup>132</sup>.

Poco tiempo después de iniciar su gestión el titular de esta Secretaría Octavio Véjar Vázquez, presentó el proyecto de la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos constitucionales relativos a la materia educativa: 3o. 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV; y 123, fracción XII. Misma, que aprobada, fue promulgada el 31 de diciembre de 1941, con efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de enero de 1942.

Esta Ley Orgánica no resultó congruente con los postulados del artículo 3o. constitucional, que declaraba el carácter socialista de la educación, al enunciar en su articulado la política educativa a seguir con el claro propósito de conciliar intereses en pugna y preparar la vía para una reforma del precepto rector de la educación, como se observa en las siguientes disposiciones:

- Todos los habitantes del país tienen iguales derechos para recibir educación y disponen de libertad para elegir entre la que proporciona el Estado y la ofrecida por los particulares.
- El carácter socialista de la educación debe interpretarse de acuerdo a los principios emanados de la Revolución Mexicana, por lo cual está sujeta a las normas fijadas en la Constitución. En consecuencia respetará la libertad de creencias de tal modo que la práctica de cualquier culto religioso no se considere como fanatismo de parte de los educadores.
- Las escuelas primarias se clasifican en urbanas, semiurbanas y rurales, se establece la uniformidad de la enseñanza por lo que, los

<sup>132</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., p. 632.

planes de estudio y programas tendrán contenidos semejantes; se contempla la posibilidad de que su aplicación sea adaptada al ambiente específico de cada región, respetando las recomendaciones que al respecto hagan las autoridades educativas de las entidades federativas; y, agregando, que en sus dos últimos ciclos (3o. a 6o. grados) preferentemente serán unisexuales.

Asimismo, esta Ley reconocía que la educación es un servicio público que corresponde al Estado, con el carácter gratuito y obligatorio.

Como autoridad administrativa comprendió la importancia de contar con la colaboración del educador para la consecución de sus objetivos, pero no tomó en cuenta el trabajo realizado por este servidor público en la escuela rural mexicana en la búsqueda de una transformación cualitativa de nuestra sociedad, además de la protección que brindó en la práctica a los que estaban en desacuerdo con la educación socialista y la represión que ejerció en contra de los educadores que la defendían. propició su renuncia en diciembre de 1943 por la resistencia de la mayoría de los maestros a sus pretensiones, sustituyéndole el señor Jaime Torres Bodet<sup>133</sup>.

El nuevo Secretario de Educación logró durante su gestión, establecer un criterio conciliador entre las tendencias radicales opuestas a la política de unidad nacional y las que la defendían; de esta manera procuró la unidad de los trabajadores del servicio educativo y, así, en diciembre de 1943 en ocasión del Congreso de Unidad Magisterial se constituyó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En la clausura de los trabajos de este congreso manifestó lo que sería su política educativa como tal y de la orientación que como autoridad administrativa ejercería en sus relaciones laborales con los trabajadores del servicio educativo: "Ahora soy yo quien os dice: podréis contar con la amplia voluntad de comprensión de la Secretaría de Educación Pública siempre que no intentéis interpretar como una flaqueza o un consentimiento previo para que intervengáis de manera unilateral en una dirección que, si ha de ser efectiva, deberá reunir dos condiciones fundamentales: la autoridad plena de los funcionarios y la armonía de esa autoridad con vuestras capacidades individuales y con vuestro aliento conjunto para servir a la Patria como merece<sup>134</sup>".

La creación del sindicato con pleno reconocimiento del Estado, como institución representativa del magisterio nacional, y la expedición del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública por el gobierno del presidente Manuel Avila Camacho el 4 de enero de 1946,

<sup>133</sup>Política Educativa en México, Op. cit., pp. 5 - 9.

<sup>134</sup>Idem. p. 15.

significaron en su momento un avance importante en el reconocimiento de la labor que prestan al país estos servidores públicos y para el derecho del trabajo al regular las relaciones laborales entre el titular y el personal a su servicio, fundando esta reglamentación en lo dispuesto por el Estatuto Jurídico y por las facultades que le confiere la Constitución. Con el abandono gradual de la educación socialista por la promulgación de la Ley Orgánica de 1942, se preparó el camino para la reforma del artículo 3o. constitucional, misma que aprobada por el Congreso de la Unión a fines de octubre de 1946, la Cámara de Diputados la declaró reformada y continuó vigente en lo sustancial, hasta nuestros días.

Con la reforma del precepto constitucional rector de la actividad educativa en 1946, sus contenidos esenciales han constituido el marco referencial para las acciones de las subsecuentes administraciones, con características y realizaciones específicas en materia educativa. Así, se fueron resolviendo los problemas educativos sin variaciones relevantes: se incrementaron las escuelas primarias, secundarias, se organizó la enseñanza normal, se fundaron institutos nacionales de Bellas Artes, Indigenista y de la Juventud Mexicana y la edificación de la Ciudad Universitaria, en el período del presidente Miguel Alemán; a partir de los años sesenta se observa la expansión del sistema educativo, particularmente de la educación primaria por su mayor demanda, resaltando por su importancia el Plan de Once Años, que generó un incremento sin precedente del presupuesto destinado a este ramo, así como del número de aulas construidas, de maestros formados y de alumnos inscritos; pero esta política educativa no logró cubrir el total de la demanda de la educación básica. El presidente Adolfo López Mateos, apoyó su política educativa con la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos el 12 de febrero de 1958 y en las reformas de beneficio social; al respecto, el Dr. Mario de la Cueva, nos dice que su fina sensibilidad social le permitió conocer de cerca los problemas del pueblo y del trabajo, se propuso poner fin a esa inferioridad, por lo que en el año de 1959 remitió al Congreso de la Unión un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B", que contendría la primera Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos, aprobada en 1960; y a partir del primero de enero de ese mismo año, entró en vigor la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>138</sup>. Este apartado provocó que en diciembre de 1963 se aprobara la ley reglamentaria respectiva, vigente a la fecha y que se denomina Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ley, que en los aspectos del derecho individual se apegaron a los lineamientos generales de los estatutos que abrogó, así como en lo referente a las condiciones de trabajo. En lo que se refiere al

<sup>138</sup> DE LA CUEVA, Mario. Op. cit., p. 623.

derecho colectivo del trabajo, la fracción X del apartado B, consignó lo que podría decirse, la libertad sindical, al expresar que "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes"; en cambio, los artículos 68 y 69 de la ley reglamentaria, ratificaron lo dispuesto por los estatutos, que limitan ese derecho al consignar que "en cada dependencia sólo habrá un sindicato, el mayoritario; además, de que una vez que obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados", circunstancias que constituyen una grave violación a las libertades humanas; en virtud de no poder dejar de pertenecer a un sindicato, viviendo en un estado que se supone es democrático. Asimismo, el derecho de huelga, previsto en la misma fracción, los trabajadores podrán ejercerlo en una o varias dependencias, pero sólo cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este precepto (123 constitucional), les consagra; esta disposición favorece a la autoridad administrativa y particularmente, en la rama educativa, el Titular de la Secretaría tiene en sus manos el instrumento legal que le permite aplicar a su favor el criterio para derribar las pretensiones sindicales en esta materia y que en comunión con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, hacen casi imposible sino imposible la declaración de huelga por parte de los trabajadores del servicio educativo; toda vez que la violación general y sistemática de los derechos que consagra este apartado, la determina si existe o no, con su especial criterio, justificando sus acciones por las "necesidades del servicio", o por el "bien público", que al ser de interés general, tienen el cariz de prioritarios ante los intereses de grupo o sector gremial. En lo que concierne al aspecto económico, éste no puede ser objeto de discusión; toda vez que la fracción IV del apartado B, expresa que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, pero en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general (lo que constituye una limitación al Poder Legislativo). El Poder Ejecutivo es quien presenta al legislativo el proyecto de presupuesto de egresos; por lo que nada detendría la buena marcha de un gobierno democrático en el debate leal y de buena voluntad entre el poder ejecutivo y los sindicatos de los servidores públicos para establecer las prestaciones económicas, las que, una vez convenidas, se incorporaran al proyecto del presupuesto de egresos para su aprobación camarál<sup>136</sup>.

Y sería hasta el período del presidente Luis Echeverría Álvarez, cuando se retoma nuevamente el impulso que el Licenciado Adolfo López Mateos le dió a la educación, con la expedición de la Ley Federal de Educación de noviembre de 1973, que abrogó la Ley Orgánica de la Educación de 1942, en la que se propuso incluir nuevas modalidades en el proceso educativo y facilitar el acceso de la población a la cultura y al observar que el sistema escolarizado era insuficiente para

<sup>136</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit., pp. 633 y 634.

atender las variadas necesidades de la sociedad, conduce a la elaboración de la Ley Nacional de Educación de Adultos, vigente, que prevé formas de enseñanza extraescolar y sistemas abiertos a fin de compensar, complementar y aun suplir las carencias de la escuela. A partir de la Ley Federal de Educación se destaca, entre las acciones relevantes de esta política educativa:

- la reforma en la enseñanza primaria, basada en los criterios del carácter permanente de la educación; en la actitud científica, que rechaza el dogmatismo y desarrolla el sentido crítico; la relatividad, que permite la revisión y reelaboración; el acento en el aprendizaje, en virtud de que en él y no en la transmisión de la información se basa el proceso educativo; sirviendo de vehículo principal, de esta reforma, los libros de texto gratuitos;
- el reconocimiento a la labor desarrollada por los prestadores del servicio educativo, al disponer en el artículo 50, que el Estado otorgará remuneración justa para que los educadores dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional; además, de estímulos y recompensas de los que se distinguen en el ejercicio de su profesión<sup>137</sup>;
- el Acuerdo de 28 de diciembre de 1972, por el que se modifican los artículos 22 y 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo la semana laboral de cinco días de duración, sin exceder de 40 horas y, por cada cinco de trabajo, disfrutarán los servidores públicos de dos días de descanso continuos y la hora de salida de los mismos no podrá exceder de las quince horas<sup>138</sup>.

En el siguiente régimen, del presidente José López Portillo, la educación se definió como la columna vertebral de nuestra organización política y la única vía para alcanzar la auténtica justicia social, como primer servicio al que el Estado Mexicano se obliga, pensamiento que el Ejecutivo federal imprimió, al inicio de su mandato, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976. Ley que amplía y precisa las responsabilidades del Estado en materia educativa, al confiar a las autoridades federales del ramo facultades de promoción y coordinación que rebasan el ámbito tradicional de la educación formal. La política educativa la inserta en el Plan Nacional de Educación elaborado en 1977, en el que reconoce los avances logrados en el pasado para afirmar el contenido democrático de nuestra educación y fundado en ellos para proseguir la tarea, comprendió un análisis cualitativo de la situación educativa en México y un señala-

<sup>137</sup>Política Educativa en México, Op. cit., pp. 91 - 95.

<sup>138</sup>Legislación Federal Burocrática, Op. cit., pp. 28 y 29.

miento de posibles soluciones a los problemas encontrados como proceso permanente. Este plan con cinco objetivos programáticos respondieron a la filosofía educativa plasmada en el artículo rector constitucional, al enorme rezago educativo y a los requerimientos del país:

- Asegurar la educación básica a toda la población.
- Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
- Elevar la calidad de la educación.
- Mejorar la atmósfera cultural del país.
- Aumentar la eficiencia del sistema educativo<sup>139</sup>.

El Plan Nacional de Educación, ambicioso en su estructura, no resolvió el problema de la degradación cualitativa del servicio educativo, por fenómenos económicos, entre otros, acentuados durante este régimen, que impidió la entrega total de los educadores al quehacer educativo encomendado, en virtud de los exiguos salarios que continuaban percibiendo y que tenían que recurrir a otras fuentes de trabajo para el mejoramiento de sus condiciones de vida, olvidándose de su preparación profesional y vocación de servicio público. Situación que el gobierno federal actual ha precisado y puesto énfasis con la reorientación política que presentó a la nación en su primer programa sectorial: el Programa para la Modernización Educativa, en el que fija la voluntad del Ejecutivo federal en el sentido de que la educación emprenda y logre su propia modernización, asegurando cobertura, calidad y eficiencia; considerando que la educación primaria es el centro prioritario de atención, como elemento en torno al cual giran las ambiciones de una educación de calidad, una auténtica apertura de oportunidades iguales para todos y un cambio que posibilitará nuestras metas de crecimiento con equidad<sup>140</sup>.

#### 4.2. El Proyecto Nacional del Artículo 3o. Constitucional.

Para la consecución de la modernización educativa, el país cuenta con un marco constitucional y con una estructura educativa producto de decenas de años de esfuerzo y vocación de los maestros que han conformado la escuela mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917, contiene un proyecto educativo que hace de la educación un factor de emancipación y ascenso social de sus habitantes y constituye todo un programa ideológico al definir en su artículo 3o., nociones tan importantes como lo democrático, lo nacional y lo social, estableciendo los criterios que deben orientar la

<sup>139</sup>Política Educativa en México, Op. cit., p. 133

<sup>140</sup>Programa para la Modernización Educativa, PEF, México 1989, p. 1.



educación impartida por el Estado -federación, entidades federativas y municipios-, por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. Este precepto al delinear los criterios fundamentales que orientan la educación mexicana, prescribe:

- a) que tienda a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y a fomentar el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia;
- b) que se funde en el progreso científico y luche contra la ignorancia y sus efectos, contra la servidumbre y los prejuicios;
- c) que sea democrática y promueva el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- d) que sea nacional, sin exclusivismos, y contribuya a la mejor convivencia humana.

El contenido original del artículo 3o. estableció por primera vez a nivel constitucional que la educación impartida en escuelas oficiales sería laica, así como la impartida en establecimientos particulares; ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias; las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial, y las oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.

En diciembre de 1934 se reformó este precepto; la totalidad de la diputación tomó como base una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, que imprimía un contenido ideológico y determinada finalidad en la enseñanza pública: "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"<sup>141</sup>.

Es de mencionarse que en esa misma ocasión se hicieron otras adiciones y reformas a este artículo, las cuales fueron retomadas en su mayor parte por la reforma de 1946 y se conservan en la vigente. Así, en 1946, se reforma nuevamente y elimina el contenido ideológico de la educación socialista, para establecer desde entonces que 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; enunciado que se mantiene vigente en lo esencial a la fecha, y queda inserto en el

<sup>141</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., comentada por MELGAR ADALID, Mario y OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, pp. 8 - 12.

párrafo segundo del precepto en la reforma de 1993, con las adiciones de 1980, en que se garantiza constitucionalmente la autonomía universitaria: con la de 1992, como parte de las reformas constitucionales para propiciar la llamada modernización de las relaciones entre el Estado y las Iglesias, que además del 3o., se reforman con este objeto los artículos 5o. 24, 27 y 130; y con la de 1993, para reestructurarlo y ampliar la obligatoriedad a la educación secundaria, precisando en el primer párrafo de este precepto el derecho de todo individuo a recibir educación, en congruencia con el principio de universalidad contenido en el artículo 1o. de la Constitución y, con este motivo, se reforma también el artículo 31, que consigna en su fracción I, la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria<sup>142</sup>. Esta última reforma modificó la fracción I, estableciendo que la educación impartida por el Estado será laica; término ausente en el texto anterior pero que lo traslucía, lo daba a entender, y que ahora se precisa al incluirlo a efecto de mantener la educación pública por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, con este motivo, se derogó la obligación que en el mismo sentido tenían los particulares, al retirar la prohibición de que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realizaban actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, pudieran intervenir en forma alguna en los planteles en que se impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros y campesinos; terminando con años de simulación con la ampliación de las libertades públicas e iniciando con estas reformas la modernización de la vida pública al liquidar los preceptos legales anacrónicos e inaplicables en la sociedad mexicana, que más se prestaban al ridículo que a su real vigencia, con el principio de libertad religiosa enunciado en el artículo 24 de este reformado ordenamiento constitucional<sup>143</sup>.

El Proyecto Nacional en este empeño de modernización educativa, reforma, asimismo, la fracción III, estableciendo que el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. A esta facultad exclusiva del Ejecutivo federal, se agrega la posibilidad de considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación; es decir, se advierte una clara participación sindical conformada por las secciones de las entidades federativas y del Distrito Federal. La adición de la fracción V, incorpora al texto constitucional el compromiso del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativas necesarios para el desarrollo del país, incluyendo expresamente a la educación superior, el apoyo a la investigación científica y tecnológica, el aliento al

<sup>142</sup>Ibidem. p. 12

<sup>143</sup>Idem. comentada por SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, p. 104. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit.,

fortalecimiento y difusión de la cultura mexicana y, en forma tácita, modalidades como la educación para adultos, la educación especial y la indígena.

En la fracción VI, se consigna una reforma relevante, al disponer el régimen a que están sujetos los particulares que imparten educación, en congruencia con el principio de legalidad, al otorgar un medio de defensa jurídica en relación con los actos administrativos que nieguen o revoquen la autorización previa que deben obtener para impartir educación en todos sus tipos y modalidades, o bien, les retiren el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares; aún cuando esta misma fracción conserva la obligación de los particulares referidos de ajustarse a los fines y criterios que se establecen en el segundo párrafo y en la fracción II de este precepto, así como de cumplir con los planes y programas oficiales prescritos por la fracción III.

A solicitud de las universidades que formularon se precisarán las modalidades de sus relaciones laborales, el Ejecutivo federal las incluyó en esta reforma, con el propósito de encontrar un equilibrio entre los legítimos derechos de los trabajadores universitarios y la naturaleza y fines de las instituciones públicas autónomas de educación superior, con la adición, en la fracción VII (fracción VIII en la reforma de 1980, que establece la garantía constitucional de la autonomía universitaria), del enunciado que expresa: "Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del personal administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 constitucional, en los términos y con las modalidades previstos por la Ley Federal del Trabajo (específicamente, el capítulo XVII del título sexto), 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.

Contempla, asimismo, la reforma en la fracción VIII (fracción IX, en el texto anterior), la facultad al Congreso de la Unión para legislar a fin de distribuir, unificar y coordinar la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes e imponer ciertas sanciones por incumplimiento. Conviene señalar que esta fracción por referirse a la parte orgánica de la Constitución, la facultad prevista, desde un punto de vista técnico, no debiera formar parte de este precepto comprendido en las garantías individuales, toda vez que pudiera resultar reiterativo en tanto que la fracción XXV del artículo 73 constitucional consigna esta facultad; mas sin embargo, por su relevancia en la materia educativa, esta reforma la considera y la entiende sólo con respecto a los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza a la de las entidades federativas en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Con esta circunstancia jurídica se presenta una doble jurisdicción en la función pública educativa: la jurisdicción federal, que por razón del

territorio abarca a toda la República y que por razón de la materia se circunscribe a los establecimientos federales; y la jurisdicción estadual, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene.

Estas medidas tomadas por el Ejecutivo federal, de la administración pública actual, desbordaron en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo federal, los gobiernos de las entidades federativas y por el Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a través del cual se encomienda a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública había venido prestando, en cada entidad federativa y bajo todas las modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y la educación especial, traspasándose los bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros, utilizados en esta función educativa. El Ejecutivo federal conservará las facultades normativas previstas en la Constitución y la Ley Federal de Educación, incluyendo los planes y programas para los tipos y grados educativos mencionados, la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos para la educación primaria y, a partir de 1993, secundaria, así como el establecimiento de los procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, bajo el principio de un auténtico y corresponsable federalismo educativo<sup>144</sup>.

La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre las entidades federativas y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal, pendiente de que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas y, a fin de ejercer mejor su función compensatoria conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella<sup>145</sup>.

#### 4.3. La Modernización Educativa.

Como resultado de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación que se realizó en todo el territorio nacional, por instrucciones del presidente de la República Carlos Salinas de Gortari y organizado por el Consejo Nacional Técnico de la Educación, con la participación de los consejos estatales y municipales y con el concurso de maestros, padres de familia, profesionales, intelectuales, empresarios,

<sup>144</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., comentada por MELGAR ADALID, Mario y OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, pp. 12 a 18.

<sup>145</sup>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, PEF, México, 1992, p. 9.

representantes de los diversos sectores y la sociedad en general; y, con base en las disposiciones señaladas en el artículo 16 de la Ley de Planeación y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Ejecutivo federal presenta el Programa para la Modernización Educativa de mediano plazo, que orientará las acciones durante la actual administración.

El contenido de este programa dispuesto en diez capítulos, presenta dos apartados:

- a) la política encaminada a modernizar el Sistema Educativo Nacional;
- y
- b) las actividades sustantivas de la Secretaría de Educación Pública.

La denominación, contenido y secuencia de los capítulos provienen de la organización interna y de su estructura programática vigente que norma el acto administrativo en el marco de los lineamientos establecidos por la administración pública federal; además, cada capítulo precisa las características del servicio que menciona, establece el diagnóstico correspondiente, describe los logros y obstáculos más relevantes, señala los aspectos a modernizar y establece la estrategia respectiva para alcanzarla.

El capítulo primero, denominado Política para la Modernización Educativa, señala en el marco referencial que para emprender la modernización educativa el país cuenta con un ordenamiento constitucional y una estructura educativa producto de siete décadas de esfuerzos de los maestros que han conformado la escuela mexicana.

El proyecto educativo de la Revolución Mexicana previsto en el artículo 3o. constitucional, establece los criterios fundamentales que la orientan: precepto, que a partir del constituyente de 1917, reconoce expresamente que la educación es una responsabilidad de toda la sociedad, de sus sectores y sus comunidades, al establecer que la educación debe tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y a fomentar la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia; que se funde en el progreso científico y luche contra la ignorancia y sus efectos, contra la servidumbre y los prejuicios; que sea democrática y promueva el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; que sea nacional, sin exclusivismos, y contribuya a la mejor convivencia humana. En resumen, el criterio organizador de la educación mexicana es nacionalista, democrática y popular.

La escuela mexicana, de la Revolución a la fecha, ha propiciado el trabajo productivo de sus egresados que en el sitio económico, social o político, en que se

encuentren, han diseñado y construido la sociedad que emergió de la lucha armada de 1910 y la condujeron gradualmente por el camino de la urbanización, el desarrollo sostenido y el incremento de la calidad de vida, en suma los avances alcanzados por la sociedad mexicana en su conjunto, en las diversas áreas, han transformado nuestras estructuras sociales, transformaciones estas, que están generando nuevos procesos de cambio.

El Sistema Educativo Nacional enfrenta hoy día el reto de adaptarse a las nuevas circunstancias que el vigor educativo y el desarrollo mismo de la Nación han generado, es el desafío de impartir mejor educación, una educación de calidad. Los próximos años imponen la tarea de realizar una profunda modificación del sistema educativo para hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno.

La modernización educativa no resulta linealmente del incremento de la inversión que se le destine; depende también de la decisión política de emprenderla, del compromiso corresponsable de subordinar al interés general los intereses particulares; de la capacidad de generar nuevas ideas, de imaginar y crear alternativas de solución; de apoyarse en los valores compartidos para acometer, con determinación y orden, estrategias fundadas; depende, igualmente, de la capacidad de usar al derecho como instrumento activo, y el diálogo y consenso como la vía para vencer las inercias, dominar las deficiencias y enfrentar un cambio posible, inaplazable<sup>146</sup>.

La consulta nacional y el análisis de las realidades y perspectivas de los servicios educativos identificaron los retos a los que debe responder la educación mexicana:

- a) El Reto de la Descentralización. A fin de que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país y acerque la atención de la función educativa a los problemas y realidades de su entorno más inmediato, y cuente con la participación de todos los sectores de la comunidad local, sin abandonar el mandato constitucional de una educación nacional integradora, éticamente orientada y al servicio de objetivos nacionales; en virtud de las disparidades nacionales con repercusiones en la educación, las posibilidades que resultan del crecimiento del propio sistema educativo y la reserva local de potencialidades aconsejan estrategias estatales y regionales, es decir enfoques descentralizados.

---

<sup>146</sup> Programa para la Modernización Educativa, Op. cit., pp. 1 - 6.

- b) El Reto del Rezago. Para abatirlo es indispensable la participación de toda la sociedad, la acción de las autoridades de los diversos niveles de gobierno, la dedicación competente de los maestros, el trabajo decidido de los alumnos, la contribución de los empresarios, de las organizaciones sociales, de las asociaciones de profesionales y el esfuerzo de los particulares; concentrando los esfuerzos en las zonas urbanas marginadas, en la población rural y en la indígena, a fin de asegurar la cobertura universal de la primaria y la permanencia en la escuela de todos los educandos hasta su conclusión; además, hacer de la primaria, por su calidad y eficiencia, un ciclo de estudios suficiente para que los futuros ciudadanos alcancen una firme formación personal que le permita optar por estudios ulteriores o por ingresar al trabajo con un nivel de vida digno.
- c) El Reto Demográfico. Para absorber el crecimiento demo-gráfico es preciso racionalizar en todos los niveles el empleo de recursos y contar con un sistema vigoroso de formación, actualización y perfeccionamiento de educadores, enriquecido con una amplia gama de modalidades, métodos y técnicas de enseñanza y aprendizaje.
- d) El Reto del Cambio Estructural. La magnitud y la persistencia de los fenómenos sociales debidos en parte por el proceso de urbanización; el aislamiento, dispersión y reducido número de habitantes de numerosas poblaciones; los flujos migratorios derivados del proceso de producción agropecuaria, exigen generar en los próximos años un sistema educativo en todos sus grados y niveles, para un gran número de ciudades medias, en virtud de que sólo un sistema complejo, diversificado, flexible, descentralizado, dinámico, apoyado en métodos, técnicas y modalidades variadas, adaptadas y pertinentes podrá dar respuesta a las demandas que resultan de estos fenómenos.
- e) El Reto de Vincular los Ambitos Escolar y Productivo. Tomando en cuenta las transformaciones productivas y los cambios previstos en la composición de la población, las presiones de empleo se multiplicarán, por lo que será necesario impulsar sistemas abiertos y no formales de capacitación para el trabajo, ampliar las oportunidades de educación tecnológica con el apoyo de los gobiernos estatales y, vincular mejor sus contenidos con las necesidades económicas y sociales de la comunidad local o regional.
- f) El Reto del Avance Científico y Tecnológico. El país deberá preparar en corto plazo al personal necesario para la producción de conocimiento científico e innovaciones tecnológicas, esta formación espe-

cializada requiere se genere una actitud crítica, innovadora y adaptable, capaz de traducirse en una adecuada aplicación de los avances de la ciencia y la tecnología, por lo que será necesario reforzar la eficiencia y la calidad de la educación superior, reordenando internamente los sistemas de trabajo de las instituciones autónomas, induciendo nuevas fórmulas de financiamiento, creando oferta adicional mediante nuevas alternativas y, vinculando sistemáticamente el esfuerzo de investigación con el aparato productivo.

- g) El Reto de la Inversión Educativa. Junto a los retos mencionados, el país enfrenta las consecuencias de procesos que no son de su exclusividad, sino derivados de la interrelación de las sociedades del mundo y de la integración competitiva de los mercados internacionales, ante estas transformaciones mundiales, México encamina la reordenación económica y cuenta ya con una base productiva más sana y más equilibrada y reiniciado el desarrollo con estabilidad y, en este empeño, la modernización educativa implica revisar y racionalizar sistemáticamente los costos educativos, ordenando y simplificando los mecanismos para su manejo y administración<sup>147</sup>.

Identificados los retos, el Ejecutivo federal emprende la modernización educativa respondiendo con la política educativa que ejercita ya en su administración, consistente en avanzar a la altura del mundo contemporáneo, mundo de competencia y cambio en el trabajo productivo, que implica un esfuerzo serio, disciplinado y capaz de adecuarse a la revolución del conocimiento y de la técnica, dispuesto a emprender este esfuerzo con respeto cabal y activo a los valores humanos y a la cultura nacional, a los derechos y a las situaciones plurales de nuestro pueblo. Modernizar la educación no es efectuar cambios por adición, cuantitativos, lineales; no es agregar más de lo mismo, es pasar a lo cualitativo, romper usos e inercia para innovar prácticas al servicio de fines permanentes; es superar un marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico. Visto desde el campo educativo, significa una nueva relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil. La flexibilidad en la acción ha de acompañar a los cambios permanentes de los elementos sociales, a fin de que los ciudadanos refuercen su compromiso de incorporarse efectivamente a los procesos educativos<sup>148</sup>. El modelo de educación consiste fundamentalmente en la realización de cambios estructurales\* para superar

<sup>147</sup>Programa para la Modernización Educativa, Op. cit., pp. 6 - 14.

<sup>148</sup>Idem., pp. 15-18.

\* El programa entiende por cambios estructurales a la descentralización: "El cambio estructural del sistema educativo, cuya base sea una política de descentralización y descentralizar significa reorganizar internamente el Sistema" (P. M. E., p. 25).



la tendencia de todo sistema educativo a mantener y reforzar el statu quo social, y la propensión de agregar elementos que suelen servir sólo para agrandarlo y no para transformarlo, de ahí que el compromiso del Gobierno Federal sea: reiterar el proyecto educativo contenido en la Constitución; eliminar desigualdades e inequidades geográficas y sociales; ampliar y diversificar los servicios educativos y complementarlos con modalidades no escolarizadas; acentuar la eficacia de las acciones, preservando y mejorando la calidad educativa; integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico; reestructurar su organización en función de las necesidades del país; y vincular estos cambios desde tres perspectivas: la democracia, la justicia y el desarrollo. El carácter distintivo de la educación moderna es la calidad y, para ello, habrá que revisar los contenidos, renovar los métodos, privilegiar la formación de maestros, articular los diversos niveles educativos y vincular los procesos pedagógicos con los avances de la ciencia y la tecnología. Una de las tareas fundamentales debe ser el apoyo al magisterio y la previsión de mecanismos idóneos de reconocimiento; establecimiento de estructuras de promoción en el trabajo que permitan conciliar la vocación educativa, con mejores condiciones de vida; simultáneamente, contar con un sistema adecuado de formación docente, de actualización de sus conocimientos y perfeccionamiento profesional; y reforzando la acción educativa con los modernos medios de comunicación y el uso de tecnologías. Atender la demanda educativa constituye una prioridad nacional y para lograrlo es preciso universalizar el acceso a la educación primaria, como componente básico, distribuyendo de manera efectiva la función educativa -descentralizando los servicios-, con objeto de que cada nivel de gobierno y todos los sectores de la sociedad tengan la posibilidad de contribuir en la tarea y responsabilidad nacional de la educación<sup>149</sup>. Siendo la primaria el componente básico de la educación nacional, ésta, ofrecerá los contenidos que promuevan un conjunto fundamental, integrado y suficientemente sólido de aprendizajes para asegurar una formación esencial y que articulada con la educación inicial y preescolar -que la sustentan-, con la secundaria, propiciará una vida de calidad y, al mismo tiempo, la oportunidad de desarrollar, profundizar o perfeccionar posteriormente los conocimientos.

De estas acciones, que constituyen el empeño del Ejecutivo federal, contenidas en el Programa para la Modernización Educativa y que conforman la política educativa nacional en vigor, desprendemos lo siguiente:

La obra educativa del educador mexicano, indiscutiblemente lo ha colocado como un símbolo ejemplar de talento y dedicación; su esfuerzo y vocación de

---

<sup>149</sup>Programa para la Modernización Educativa, Op. cit., pp. 25 - 31.

servicio público, ha contribuido enormemente en las transformaciones de nuestras estructuras sociales; es en suma un agente activo del cambio y del proceso innovador de la sociedad; mas sin embargo, esta circunstancia no lo hace distinto del resto de los habitantes del país, toda vez que es un ser humano que entrega su esfuerzo y dedicación a un trabajo digno y socialmente útil, y como él, los demás servidores públicos, Para la consecución de la modernización educativa, el Ejecutivo Federal, promovió las reformas y adiciones de los artículos 3o., 5o., 24, 27, 31 y 130, constitucionales<sup>150</sup>, para normar y ordenar las acciones que con este motivo emprende la presente administración, manteniendo al margen -punto de vista personal- el contenido de la Declaración de derechos sociales, en contraposición al criterio fundamental de que la "educación sea nacional, sin exclusivismos", que traducida al derecho laboral, implica la terminación de la distinción del trabajador público con el trabajador en general, se haría homogéneo el trato del trabajador en sus relaciones de trabajo y permitiría al derecho mexicano del trabajo tomar lo que le concierne en esta materia: considerar al prestador de servicios públicos en el concepto general de trabajador: persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado; toda vez que el trabajador público reúne las mismas características del trabajador en general y sólo el derecho administrativo lo hace distinto por la naturaleza del servicio que presta, sin detenerse a distinguir que en sí la naturaleza se refiere al acto administrativo que el alto funcionario realiza a través de un cuerpo de trabajadores que prestan el servicio público subordinados a él, como titular de la dependencia; quien ostenta el poder de mando, de decisión, representa al Estado y funge como patrón en la relación laboral. En la práctica, el trabajador público cumple su tarea cotidiana con apego a la ley y sus reglamentos y obedeciendo las órdenes e instrucciones que verbales o expresas le impone la autoridad administrativa. Expresado así, el artículo 123 constitucional versaría en un todo el tema de la Declaración de derechos sociales, con las bondades que ello retribuiría en obvio de la economía en instituciones con sus recursos humanos y materiales, al eliminarse los apartados A y B, que ya sin distinción, los trabajadores, de manera homogénea recibirían el mismo trato en sus relaciones de trabajo.

#### 4.4. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El desarrollo integral al que México aspira entraña fortalecer la soberanía y la presencia del país en el mundo; sostener una economía nacional en crecimiento y con estabilidad; y propiciar una organización social cimentada en la democracia, la libertad y la justicia. Pretensiones, éstas, que requieren una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para toda la población. Con estos objetivos, el Gobierno Federal, ha em-

<sup>150</sup>Infra. Véase p. 110.

prendido la tarea de modernizar al país y reformar al Estado con estrategias que aceleren los cambios educacionales, estableciendo una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí, con una participación más intensa de la sociedad en el ámbito educativo.

Una de las estrategias previstas lo constituye el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito por el Titular de la Secretaría de Educación Pública, representando al Ejecutivo federal; los gobernadores de cada una de las entidades federativas; el Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; y como testigo de honor el Presidente de la República.

Este documento comprende únicamente la educación básica; es decir, los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos, preparatorios para acceder a ciclos medios y superiores, en los que se imparte el conjunto de conocimientos esenciales que toda persona debe recibir. A las acciones que contiene este Acuerdo, se agrega la educación normal por ser la que capacita y forma al personal docente de los ciclos de educación básica; considerando que ésta, impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; en virtud de que contribuye a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso familiar, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos -en particular el aprecio a la posición de la mujer y el niño en la comunidad-, y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico; toda vez que una buena educación básica propicia niveles más altos de empleo mejor remunerados, una mayor productividad agropecuaria e industrial, mejores condiciones de vida y actitudes cívicas más positivas y solidarias<sup>51</sup>.

Los que suscriben este Acuerdo asumen ante la Nación el compromiso de unir sus esfuerzos a fin de extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación a través de una estrategia que atienda la herencia educativa legada a partir de los postulados consignados en la Carta Magna por el Constituyente de Querétaro, con las reformas y adiciones de los gobiernos posrevolucionarios, que pondera con realismo los retos actuales de la educación y que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y, la revaloración de la función magisterial.

---

<sup>51</sup>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Op. cit., pp. 2 y 3.

Existe un claro consenso nacional de transformar el sistema educativo nacional y este reclamo social, extendido tanto en la geografía del país como entre los diversos sectores de la sociedad, es por una educación de calidad, cumpliendo cabalmente con el artículo 3o. constitucional, cuyo mandato es por una cobertura suficiente, una mejoría constante en la calidad de la educación a partir de la obligatoriedad de la primaria, el carácter laico y gratuito de la que imparte el Estado, su dimensión nacional y su sustento en el progreso científico<sup>152</sup>.

Cada generación gubernamental y de los diversos sectores sociales han impreso a la tarea educativa el sello justo de su tiempo, de ahí, que se reconozca la auténtica hazaña educativa en el siglo veinte mexicano. Desde la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública, la tarea educativa ha sido fundamental en la construcción del México de hoy y a esta hazaña corresponde un mérito sobresaliente al magisterio nacional, que han dejado constancia de su dedicación, sus conocimientos y la nobleza de su labor, por lo que el maestro mexicano ha sido y deberá seguir siendo el protagonista de la obra educativa del México moderno<sup>153</sup>.

No obstante los avances, el reto de la cobertura educativa, subsiste, como se aprecia en los resultados el IX Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, en las limitaciones muy serias que se captaron en lo referente a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años cursados y esto, acentuado por disparidades regionales muy marcadas; además, de la degradación de la calidad educativa, provocada por diversos motivos (entre otros y principalmente por los bajos salarios del docente y por el excesivo burocratismo), no proporciona el conjunto de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.

Con el propósito de atender los retos educativos, el Acuerdo distingue dos campos de acción: por una parte, aquel que, pese a ser ajeno al sistema educativo, incide necesariamente en él, entre los que destacan el nivel y crecimiento del ingreso per cápita, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable y la calidad de la alimentación de niños y jóvenes; y por el otro, incluye los factores propios del sistema educativo, que son a los que se refiere este Acuerdo Nacional. Y en virtud de lo anterior, la expansión del gasto público habrá de proseguir durante muchos años, hasta que se logre contar con el sistema educativo que demanda el desarrollo nacional; aún cuando el aumento en los recursos no es, por sí mismo, condición suficiente para elevar la

---

<sup>152</sup>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Op. cit., p. 3.

<sup>153</sup>Infra. Véase p. 117

calidad en la educación, si es indispensable que dicho aumento vaya acompañado de la aplicación de estrategias como lo son los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio, así como el incremento de días laborables a partir del próximo ciclo escolar<sup>154</sup>.

Pero más recursos, más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados, podrían tener efectos imperceptibles en la cobertura y calidad educativa, si no se dan a través de un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva, por lo que este Acuerdo llevará a cabo la reorganización del sistema educativo. Acción que contempla consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación<sup>155</sup>.

Con el propósito de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República, suscriben en esta misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con dichos convenios y a partir de la fecha de este Acuerdo, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada entidad federativa y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial. Y en virtud de ello, el Ejecutivo federal traspasa y el respectivo gobierno estadual recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en la entidad federativa respectiva, hasta esta fecha los servicios educativos, así como los recursos financieros utilizados en su operación<sup>156</sup>.

Aún con estos traspasos el Ejecutivo federal vigilará en todo el ámbito nacional la observancia del artículo 3o. constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos legales aplicables; promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República los planes

---

<sup>154</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Op. cit., pp. 4 - 6.

<sup>155</sup> Idem, pp. 7 y 8.

<sup>156</sup> Idem, pp. 9 y 0.

y programas y autorizará el uso de material educativo para los ciclos de preescolar, primaria, secundaria y normal, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritarias a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

La autoridad educativa nacional hará que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas; seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica, así como programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso escolar, y conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.

El Titular de la Secretaría de Educación Pública será sustituido por la dependencia u organismo competente de cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estadual; estos mismos, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de dichos trabajadores, quedando, el Ejecutivo federal, obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley; y, de igual forma, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estadales, permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos. Al respecto, si el Gobierno Federal contemplara, asimismo, la reforma del artículo 123 constitucional, eliminando los apartados "A" y "B", todas las prestaciones establecidas en el Instituto respectivo, las proporcionaría al trabajador público el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda del Trabajador, principalmente.

Los gobiernos de las entidades federativas reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estadual. En esta cita del Acuerdo Nacional cabe una reflexión: la estrategia de modernización del país requiere que se aceleren los cambios en el campo educativo precisando su orientación democrática y nacional sin exclusivismos, en la libertad y en la justicia

y con una mayor participación de todos los sectores de la sociedad y, en este afán, en nada detendría la buena marcha de la actividad del Estado si la representación sindical de los trabajadores públicos, a la reforma del precepto constitucional relativo, detentaran los mismos derechos y obligaciones de las demás asociaciones que agremian a los trabajadores en general; haciendo efectiva la libertad sindical, el derecho de huelga, el derecho de negociar el salario profesional y demás prestaciones económicas, la formación y actualización profesional de los agremiados, entre otros; en resumen, terminar con la negación del derecho a la negociación y contratación colectiva al estructurar la idea de que *"el derecho colectivo del trabajo son los principios, normas e instituciones que garantizan la libre formación de los sindicatos y hacen de ellos una fuerza permanentemente viva para la superación constante de las condiciones de vida de los trabajadores"*. Lo anterior en virtud de que son los trabajadores públicos al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos del poder público, y de cuyos titulares se encuentran subordinados<sup>157</sup>.

Es de observarse que el Gobierno Federal no se desprende de ninguna de las responsabilidades que la Ley le confiere, todo lo contrario, este Acuerdo Nacional le permite su cabal cumplimiento y quedan establecidas las condiciones para cumplir con otras, así como para ejercer de mejor manera sus facultades exclusivas. De esta manera, conforme lo consigna el artículo 30 de la Ley Federal de Educación, la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal, así como las demás acciones convenidas en este Acuerdo.

Al tomar en cuenta nuestra organización federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en la tarea educativa, se fijan las condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios; a efecto de animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela a través de la creación de consejos municipales de educación.

El Acuerdo Nacional hace una revaloración de la función magisterial al considerar al maestro como el protagonista de la transformación educativa en México, porque es quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y es ejemplo de superación personal y, en virtud a ello, dicha revaloración comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

---

<sup>157</sup>DE LA CUEVA, Mario, Op. cit. p. 645.

- La formación del maestro. En base a los lineamientos que expida el Gobierno Federal, cada entidad federativa establecerá su sistema para la formación del maestro, a efecto de que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación.
- Actualización. Se establece un Programa Emergente de Actualización del Maestro, con el propósito de que en corto plazo se fortalezcan sus conocimientos antes del próximo ciclo escolar (1993 - 1994), se combinará con la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros. A partir de esta primera fase, se proseguirá la actualización a través de actividades de concentración, pero, en especial, mediante actividades en los propios planteles y zonas escolares. Acciones que se complementarán con cursos televisivos.
- Salario profesional. El Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas convienen en continuar mejorando las percepciones del magisterio, que en la plaza inicial significaba 1.5 salarios mínimos en 1988, en la actualidad supera en promedio los 3.5 del salario mínimo general del país.
- Vivienda. Con el propósito de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integrará un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se aprovecharán los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento a que dará lugar el Sistema de Ahorro para el Retiro. Este programa ofrecerá opciones de construcción y crédito, conjuntará los esfuerzos de los diversos organismos de vivienda de la Federación y contará con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la iniciativa privada.
- La carrera magisterial. Esta medida dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente:
  - a) estimular la calidad de la educación, y
  - b) establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.

El Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas acuerdan el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de educación básica, consistente en



que estos trabajadores puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

-El nuevo aprecio social hacia el maestro. Una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea educativa del maestro y se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial. Los gobiernos, Federal y de las entidades federativas, procurarán el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor; estas acciones extendidas a las autoridades municipales y a la sociedad en su conjunto proseguirán realizando un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales que exige el eficaz desempeño de su actividad. El fortalecimiento del federalismo educativo permitirá la adopción de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro<sup>158</sup>.

Y concluye este Acuerdo Nacional señalando que se asiste a un momento decisivo de nuestra historia en el que el cambio es el signo del tiempo, modernizando al país con la transformación educativa y, con esa estrategia, se dará respuesta a las necesidades del futuro con el ritmo que demanda el mundo contemporáneo, asegurando una modernización que fortalezca la identidad nacional en el marco creciente de una prosperidad general.

---

<sup>158</sup>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Op. cit., pp. 17 - 21.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

PRIMERA: Las obligaciones laborales del Titular de la Secretaría de Educación Pública se inician con la creación del órgano estatal a iniciativa del Licenciado José Vasconcelos, el 5 de septiembre de 1921, con el apoyo del General Alvaro Obregón.

SEGUNDA: Este órgano estatal, dependiente del Ejecutivo federal, actúa dentro de un marco competencial con facultades delimitadas por el ordenamiento constitucional y, además, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Educación y los reglamentos: Interior de la Secretaría y de las Condiciones Generales de Trabajo y demás decretos y acuerdos vigentes, relativos a la función pública educativa.

TERCERA: El órgano estatal y su titular no gozan de personalidad jurídica propia, toda vez que la calidad de persona, a propósito del poder público, es un atributo del Estado, de la federación como un todo.

CUARTA: El Titular de la Secretaría de Educación Pública llamado también Secretario de Estado o del Despacho, es la autoridad educativa investida de poder de mando frente a los administrados y de los funcionarios y empleados que le auxilian en la emisión del acto administrativo y, asimismo, colaborador directo del presidente de la República; quien por las facultades que le otorga el artículo 89, fracción II, constitucional, lo nombra o remueve libremente.

QUINTA: Las acciones que ejerce este órgano estatal, a través del elemento humano a su servicio, se fundan en el artículo 3o., que establece las bases constitucionales de la educación mexicana y constituye todo un programa ideológico al definir los aspectos fundamentales que la rigen, nociones tan importantes como lo democrático, lo nacional y lo social; asimismo, establece los criterios que deben orientar a la educación impartida por el Estado, por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

SEXTA: Otro principio constitucional que asegura y hace convivir las garantías individuales con garantías sociales dentro de las actividades del Estado, en áreas, como lo son la educación, la política, la productiva o el trabajo, lo contiene el artículo 4o. que contempla la exigencia social de la igualdad jurídica entre los sexos, que en el ámbito laboral, permite a la mujer incorporarse a la vida activa del país en un plano de igualdad con el varón.

SEPTIMA: Derivado del carácter de las funciones específicas de este

órgano estatal, la autoridad administrativa está obligada a distinguir *gobierno* de lo que es *administración laboral*; en virtud de que el primero se refiere primordialmente a los asuntos políticos establecidos en el precepto rector del orden constitucional y, en el segundo, la relación de trabajo que se da con los subordinados; es decir, la función administrativa no es ni debe constituir un nivel político, sino una vocación de servicio público, pues es difícil conciliar las tareas de administración con el entusiasmo político por muy arraigado y patriótico que éste pueda ser.

OCTAVA: La relación de trabajo que se da entre el titular del órgano estatal y los trabajadores de base del servicio público se constituye a partir del nombramiento que le acredita ser funcionario o empleado; aún cuando es suficiente que la persona física preste un servicio personal subordinado. Nombramiento que difiere de un contrato de trabajo, al no participar ni intervenir la voluntad del trabajador en la fijación de las condiciones laborales. Así, el trabajador público al prestar este servicio, lo hace a otra, también física, representante del Estado, circunstancia que por extensión o delegación de funciones incide en el titular de los distintos órganos estatales y estadales, como se observa en los cambios estructurales implementados en el vigente Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

NOVENA: La tarea modernizadora que ha emprendido el actual régimen permite el espacio coyuntural para proponer la reforma del artículo 123, considerándolo como un todo, sin los apartados A y B, que distinguen a los trabajadores por la naturaleza del servicio que prestan y permitiendo, de este modo, el libre juego del sindicalismo y la fuerza expansiva del derecho del trabajo, en su nota de universalidad y de la consecuente idea de que el trabajo humano es idéntico en todos sus matices, por lo que exige una reglamentación uniforme, dejando atrás el argumento de la primacía del interés general sobre el particular, por carecer de fuerza, en virtud de que el interés mayor de la sociedad entera estriba en el respeto al principio de igualdad y al ideal de la satisfacción plena de la necesidad de todos los seres humanos y de cada uno de ellos; toda vez que los trabajadores públicos son personas físicas que requieren también de su propio consenso para mejorar sus condiciones de vida y no por el arbitrio de una autoridad.

DECIMA: Al darse esta reforma constitucional, las garantías sociales de los Secretarios de Estado y demás funcionarios, con el carácter de personal de confianza, y los empleados a su servicio, quedarían en un precepto constitucional sin apartados y en las nuevas leyes reglamentarias, de manera uniforme, con las características de un trabajo especial, de manera que concuerden los legítimos derechos de los trabajadores públicos con la naturaleza y fines del Estado. Quedando excluidos los militares, los marinos, el personal de seguridad pública y del servicio exterior, que seguirán regidos por sus propias leyes.

DECIMA PRIMERA: Así, el Titular de la Secretaría de Educación Pública al elaborar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que abordan los aspectos políticos y laborales, lo realizaría tomando en cuenta el consenso mayoritario, no la opinión, del personal a su cargo, agrupados en el sindicato respectivo. De esta manera, se afirmarían los principios de soberanía y democracia en la función educativa al implantarse el contrato colectivo; circunstancia que permitiría la plena participación del trabajador por la vía de la negociación en los asuntos del interés general.

DECIMA SEGUNDA: Propongo por último, que las obligaciones laborales del Titular de la Secretaría de Educación Pública, se contemplen, en consecuencia, en el capítulo correspondiente a los patrones en general, con las características propias de una persona física que funge como representante del patrón; calidad de patrón que adquiere el titular del Poder Público, al valerse de trabajadores, traducido en funcionarios y empleados, para el desempeño de las distintas actividades del Estado, que la ciudadanía le confía en el ejercicio de su voluntad soberana expresada a través del sufragio.

## BIBLIOGRAFIA

- BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán, Derecho Notarial, 1a. ed., Editorial Cárdenas, México, 1977.
- BRICENO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo, 9a. ed., Editorial Harla, México, 1990.
- CANTON MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, 2a. ed., Editorial Pac, México, 1985.
- CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 5a. ed., Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., 1982.
- DAVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1988.
- DAVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1992.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, tomo I, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1981.
- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, 11a. ed., Editorial Porrúa, México, 1988.
- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II, 5a. ed., Editorial Porrúa, México, 1989.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 21a. ed., Editorial Porrúa, México, 1981.
- GOMEZ RIVERA, Magdalena y BECIEZ GONZALEZ, David, Política Educativa en México, tomo I, 1a. ed., S.E.P.-U.P.N., México, 1981.
- GOMEZ RIVERA, Magdalena y ZEBADUA OSIO, Jorge, Política Educativa en México, tomo II, 1a. ed., S.E.P.-U.P.N., México, 1985.
- GOMEZ RIVERA, Magdalena y OLVERA, Pedro, Política Educativa en México, tomo III, 1a. ed., S.E.P.-U.P.N., México, 1985.
- GUTIERREZ y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 8a. ed., Editorial Porrúa, México, 1991.
- HERMOSO NAJERA, Salvador, Legislación Educativa, 5a. ed., Ediciones Oasis, México, 1985.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, tomo I, Editorial Harla, México, 1991.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, tomo II, Editorial Harla, México, 1991.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico, Trabajo Asalariado y Capital, Obras Escogidas, tomo I, Moscú, 1951.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 20a. ed., Editorial Porrúa, México, 1991.
- VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús, Vademécum del Maestro de Escuela Primaria, 17a. ed., Editorial Porrúa, México, 1987.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada por BARGUIN ALVAREZ, Manuel y otros, 1a. ed., I.I.J., U.N.A.M., 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada MELGAR ADALID, Mario y otros, 2a. ed., I.I.J., U.N.A.M., 1993.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 27a. ed., Editorial Porrúa, México, 1992.
- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 25a. ed., Editorial Porrúa, México, 1989.
- Ley Federal del Trabajo, Comentada por CLIMENT BELTRAN, Juan B., 5a. ed., Editorial Esfinge, México, 1992.

## OTRAS FUENTES

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, P.E.F., México, 1992.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, tomo 1., 3a. ed., Editorial Larousse, México, 1988.
- Diccionario Jurídico Mexicano, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1987.