



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN" DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

"MARCO JURIDICO DEL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: GERARDO MANUEL VASCONCELOS PEREZ

280422

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO, JUNIO DE 2000.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

¡A DIOS...POR OBSEQUIARME LA OPORTUNIDAD DE VIVIR!
¡A MI MADRE...POR SU AMOR Y APOYO INFINITOS!
¡A MIS HERMANOS...POR DAR FELICIDAD A MI VIDA!
¡A MIS MAESTROS... POR HABERME PERMITIDO
DESCUBRIR EL CONOCIMIENTO!
¡ A ELY...POR ESTAR EN MI VIDA!
¡A TODOS LOS QUE ME HAN APOYADO PARA ESTE
LOGRO PROFESIONAL... MI AGRADECIMIENTO SINCERO!

Indice

<i>Introducción</i>	1
<i>1.- Nociones preliminares</i>	1
1.1. <i>Antecedentes históricos del Reglamento de las condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública.</i>	1
1.2. <i>Marco Conceptual</i>	21
1.3. <i>Naturaleza Jurídica.</i>	28
<i>II. Marco Jurídico</i>	30
2.1. <i>Artículos Constitucionales</i>	30
2.2. <i>Leyes Fundamentales</i>	48
2.3. <i>Reglamentos, Decretos y Acuerdos que rigen el servicio educativo.</i>	51
2.4. <i>Disposiciones internas para la prestación de los servicios educativos específicos.</i>	55

III.- Análisis y comentarios al Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública.	57
3.1. Derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores.	57
3.2. Procedimiento para el control de Asistencia.	87
3.3. Licencias.	91
3.4. De los cambios de adscripción.	94
3.5. De los riesgos profesionales.	97
3.6. De las infracciones y recompensas.	101
IV.- Propositiones y sugerencias.	105

Bibliografía

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende despertar el interés por parte de quien accede a él, en tener un mayor conocimiento del Marco Jurídico que rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública, particularmente en lo relativo a las Condiciones Generales de Trabajo; al mismo tiempo que da una visión general de las diversas disposiciones normativas que se relacionan de manera directa con este instrumento legal, como lo son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, entre otros.

En el primer Capítulo se presentan los Antecedentes Históricos que motivaron la creación del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, precisando algunos conceptos referenciales sobre dicho ordenamiento, así como su naturaleza jurídica y la estructura organizacional que se ha establecido para que opere la Secretaría de Educación Pública y pueda cumplir con los fines y metas para la que fue creada, analizando también dichas funciones desde la perspectiva de lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En su segundo Capítulo, se aborda ya de manera detallada las disposiciones normativas que sustentan la prestación de servicios educativos por parte del Organismo Rector a Nivel Nacional (la Secretaría de Educación Pública), analizándolas en un orden jerárquico y conforme a la naturaleza jurídica de cada precepto, a saber, Leyes

Fundamentales, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Circulares, estableciendo los principales criterios doctrinarios y de interpretación que se da a cada uno de ellos.

El tercer Capítulo, puede considerarse la parte sustantiva de este proyecto de investigación, ya que en él se analizan las disposiciones normativas del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública que he considerado a la fecha se encuentran anacrónicas y rebasadas en mucho por las actuales condiciones de trabajo que rigen al interior de esta Dependencia.

Debo señalar, que no pretendí descubrir algo que no haya sido abordado por los estudiosos del Derecho, sin embargo, si pretendo compartir una serie de conceptos que considero importante destacar en forma crítica y constructiva, para mejorar el desempeño de las instancias encargadas de proporcionar la Educación en nuestro país y sobre todo, como parte del gremio docente, mejorar las condiciones económicas, laborales y profesionales en que se desempeñan millones de personas en nuestro país.

Finalmente, a manera de propuestas se resumen en un Capítulo las acciones que se sugieren para corregir las deficiencias de técnica jurídica que presenta el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y una perspectiva global del Marco Normativo que rige para la Administración Pública Federal, incluyendo por supuesto a la Secretaría de Educación Pública.

CAPITULO I

1.Nociones Preliminares

1.1. Antecedentes Históricos del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

Durante un largo lapso no existió ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.

En la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos. Tampoco porque surgieran personas que en forma individual sintetizarán los ideales de los trabajadores al Servicio del Estado, levantando la bandera que encauzará sus conquistas "... el movimiento burocrático en México ha sido eminentemente institucional quedando plasmadas en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social.

"El régimen porfiriano mantuvo una burocracia pronta para acatar las determinaciones administrativas de un gobierno dictatorial...

"El inicio de la Revolución no creó, por su situación emulsionada, ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público. Breves intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales, presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga, el 14 de julio de 1911 ante la Cámara Correspondiente. ¹

"En 1911 fue elaborado el '**Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales**', que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, mas no llegó a ser aprobado." ²

Como podemos ver, a principios de este siglo no había reglamentación jurídica que regulara las relaciones laborales de los empleados públicos; no se advertía interés por parte del Estado-patrón a legislar al respecto y a su vez los trabajadores burócratas no se organizaban para defender sus derechos y lograr mejores condiciones de trabajo, solamente esperaban lo que les podía y quería dar el Estado.

Es en 1917 con el Artículo 123 de la Constitución vigente, cuando aparece la norma jurídica que va a proteger al empleado público, ya que encuadra a éste al referirse el artículo 123 a los sujetos de derecho del trabajo al mencionar a los "**empleados**", que comprendía a los empleados particulares y a los empleados al servicio del Estado, que forman el sector burocrático del país.

Las relaciones entre el Estado Mexicano y sus servidores quedaron sujetas a los principios y normas del artículo 123 Constitucional. En

1931 la Ley Federal del Trabajo en su artículo 2o. dispuso que " *las relaciones entre el Estado y sus servidores deberían regirse por las Leyes del Servicio Civil.*"

Al respecto Alberto Trueba Urbina dice: "... se adoptaron principios administrativistas que habían quedado atrás y que eran inaplicables dentro de nuestra estructura constitucional político-social." ³

Después de la Constitución de 1917, algunos artículos de la misma, regularon la relación de trabajo entre los empleados públicos y el Estado, a parte del artículo 123; el artículo 89 en sus fracciones II, III y IV facultaba al Presidente de la República para que nombrara libremente a determinados empleados, por ejemplo: a los Secretarios del Despacho, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, entre otros. Por todo esto había mucha inestabilidad en los puestos burocráticos y una inseguridad para los empleados.

Para comprender mejor este problema a continuación se transcribe lo que señala el Dr. Andrés Serra Rojas: "***Cada renovación general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servicios públicos.***" ⁴

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 291

TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo*, p. 131

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, p.p. 371, 372.

El problema de la falta de un ordenamiento jurídico efectivo que se aplicara en favor de los burócratas, durante esta etapa no era nada en la capital del país sino también en la provincia: hubo Estados que se preocuparon por legislar en materia laboral, aunque fue de una manera muy general y superficial.

"La declaración de los derechos sociales de los empleados públicos fueron recogidas en las primeras leyes reglamentarias del artículo 123, que se ocuparon de los derechos de los trabajadores públicos, no sólo del Estado Federal y Local, sino de los municipios. " ⁵

Así tenemos, el Código de Trabajo del Estado de Puebla del 14 de noviembre de 1921, que en su Capítulo IV se refería a los empleados públicos; La Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua del 5 de julio de 1922, en su Capítulo IV regulaba la actividad de los empleados; La Ley del Descanso Dominical del Estado de Hidalgo del 21 de abril de 1925; La Ley Reglamentaria del Artículo 123 y Párrafo E del Artículo 4o. Constitucional del Estado de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928.

Otras leyes excluyeron expresamente a los empleados públicos de la legislación del trabajo, verbigracia:

Ley del Estado de Tabasco del 18 de octubre 1926; exceptúa como patrones a los Poderes Públicos del Estado y los Municipios. (Artículo 5o, fracción III).

Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 14 de enero de 1916; excluye de la ley los contratos que se refieren al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y Poderes del Estado. (Art. 80, fracción I).

Código del Trabajo del Estado de Yucatán de 16 de diciembre de 1918; excluye como patrones a los Poderes Públicos del Estado y los Municipios. (Art. 40, fracción III).⁶

La idea del Servicio Civil para regular las relaciones laborales de la burocracia con el Estado; ha originado diversidad de comentarios entre los estudiosos del Derecho Administrativo y los del Derecho del Trabajo. Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas opinan que el Estado en un acto de soberanía debe asegurar el interés general de los servicios públicos que otorga a la ciudadanía aún por encima de los intereses de los empleados públicos.

Por otro lado Alberto Trueba Urbina, dice que el concepto de Servicio Civil es burgués y va en contra de los intereses del trabajador, ya que la relación entre el Estado y sus empleados es social y no pública.

“La Teoría del servicio civil descansa en este régimen jurídico considerando que el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos. Correlativamente el sistema reconoce derechos a los trabajadores, que en

ningún caso se deberán oponer al interés general. El nombramiento descansa en un acto de soberanía." ⁷.

Andrés Sorra Rojas expone también lo siguiente:

"La relación entre el Estado y el funcionario y empleado público es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado o ningún género. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos. Lo cual no obsta para que ciertas instituciones oficiales se rijan por la Ley Federal del Trabajo." ⁸

El maestro Alberto Trueba Urbina, opina lo contrario y dice que el concepto de servicio civil es burgués; en cambio, el de contrato de trabajo burocrático es revolucionario y proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917, pero la relación entre el empleado y el Estado no es pública sino social a diferencia de la relación pública que existe entre el propio Estado y sus servidores, frente a los particulares que se aprovechan de dicha función. Sin embargo, prevaleció la vieja tradición jurídica en la Comisión de Juristas integrada por Eduardo Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñarritu, quienes redactaron la exposición de motivos y el proyecto de Código Federal del Trabajo para los Estados Unidos Mexicanos, que remitió el Lic. Emilio Portes Gil, Presidente provisional de la República al H. Congreso de la Unión en 1929 y el cual no incluyó como sujetos de derecho del trabajo a los servidores del Estado, para los que recomendaba la expedición de una Ley del Servicio Civil ..." más tarde, la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931 insistió en el mismo concepto, empleando la misma terminología inadecuada de servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas del artículo 123 Constitucional..." ⁹

SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p.p. 375, 376.
SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p.375
TRUEBA URBINA, Alberto. Idem. p. 588

Se consideran de importancia las ideas de Gabino Fraga que a continuación se citan: "... el régimen de la función pública, o sea el régimen de la relación entre el Estado y sus servidores, no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamentados.

Ciertamente que el artículo 5o. Constitucional indicó la necesidad del concurso de voluntades para crear la rotación del servicio ya que, como antes se dijo, estableció que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, pero solo unos pocos preceptos de la propia Constitución hacían referencia a la relación de que se trata."¹⁰

Además menciona lo siguiente: " Finalmente, la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".¹¹

A pesar de que el artículo 123 de la Constitución de 1917 reglamentaba los derechos laborales de los empleados públicos, la jurisprudencia no lo entendía así y argumentaba que la burocracia no producía.

Después de 1917, se intentó crear leyes que regularan las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, pero no se logró, sino hasta la publicación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, creándose un Acuerdo en 1934 cuya vigencia fue efímera.

Para reforzar lo antes expuesto, transcribo lo escrito por Miguel Acosta Romero y Jorge Olivera Toro: "En 1920 se intentó crear una " Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo", también sin resultado.

» 12

También fracasó el intento de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo que el diputado Amilcar Zentella presentó en la sesión del 30 de octubre de 1929".¹³

Además: " El 14 de Julio de 1931, se publicó un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, precedente éste de la legislación burocrática ".¹⁴

El 12 de abril de 1934, se expidió por el Presidente de la República general Abelardo L. Rodríguez, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.

El Acuerdo sobre la Organización y funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñen cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión,

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. Idem. p.291

¹³ OLIVERA TORO, Jorge, Ob. Cit. p.346

¹⁴ Idem. p.346

que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de las cuales estarían debidamente representados los empleados. El Tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El Cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el Quinto a las recompensas y ascensos. El Sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El Séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El Octavo la forma de separación del servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador. Contenía algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios.

Sobre el Acuerdo hay diversas opiniones que se transcriben a continuación; Jorge Olivera Toro dice: "Sancionaba los derechos de percepción de sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de Indemnizaciones y pensiones, entre otros. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria. Sin embargo, llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal." ¹⁵

¹⁵ Idem.p 347

Gabino Fraga menciona: " En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba a su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatúa como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones, recompensas y estableciendo la garantía durante la vigencia del Acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa, debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció. " ¹⁶

Alberto Trueba Urbina opina: " . . . el Acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras que regulan aquel servicio. ...¹⁷

Esta primera disposición en favor de los burócratas, reglamentó en forma general algunos derechos de los trabajadores al servicio del Estado, pero no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución de 1917, ni a La Ley federal del Trabajo de 1931, que mencionaba la creación de una ley y no de un acuerdo cuya vida duró pocos meses, y que sirvió para que los empleados públicos se preocuparan por lograr que sus derechos estuvieran dentro de una legislación, tomando como punto de partida el Artículo 123.

"Dos proyectos más, no aprobados indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, el cual culminó con el Estatuto de 1938. Fue el primer proyecto de una 'Ley del Servicio Civil ', elaborada por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo en 1937, fue el ' Proyecto de Acuerdo de las

¹⁶ FRAGA, Gabino Ob.Cit.135

Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del mismo".¹⁸

Otra opinión sobre los proyectos la proporciona Jorge Olivera Toro. " En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa".¹⁹

El Servicio Civil no solo se dió a nivel federal con el Acuerdo de 1934; sino también lo encontramos reglamentado en leyes estatales, que resultaron violatorias a la Constitución y así lo expresa el Maestro Alberto Trueba Urbina: "En algunos Estados de la República se han expedido Leyes para regular las relaciones entre los poderes de éstos y sus trabajadores.

No obstante la buena intención de las legislaturas de las Entidades Federativas para dictar leyes del trabajo en favor de sus servidores, dichas leyes resultan inconstitucionales, porque conforme a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 a partir de la reforma constitucional de 1929 ."²⁰

¹⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Ob.Cit.p.589

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit.p.291

²⁰ OLIVERA TORO, Jorge. Ob. Cit.p.347

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Idem.p.589

Tanto a nivel federal como estatal, se trató legislar las relaciones laborales entre los empleados públicos con el Estado, mediante un Acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo Federal, que aseguraba principalmente la estabilidad en el empleo para el trabajador; pero no alcanzaba las finalidades propuestas por el artículo 123 de la Constitución, que creaba un derecho social para todos los trabajadores no importando la actividad a la que se dedicaran.

"La relación de trabajo entre el Estado y sus servidores era regulada antiguamente por leyes administrativas, para garantía del empleado y para el mejor funcionamiento del Poder Público.

La mayoría de los países se han preocupado por este aspecto de la llamada función pública, relacionando específicamente con la burocracia en lo que respecta a la administración del Estado. Gran Bretaña y Norteamérica participaron en el movimiento reformista relativo al "*Civil Service*" así como otros países que han dictado leyes en favor de los funcionarios civiles. Estas leyes quedaron comprendidas en el ámbito del derecho administrativo."²¹

" Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas del Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servicio público y al gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario. Desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Idem. p.587

que tiene papel principal el empleado público. Sin embargo, estos servidores considerados desde un punto de vista que realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patronos.

Se advertía que en otras naciones los empleados públicos estaban protegidos mediante leyes de diversa denominación, como Reglamentos de Servicio Civil y que se llegaba como en Suecia a una situación tal en que podían sindicalizarse sin excluir a los miembros de la policía..."²²

En un principio el problema laboral entre el Estado y sus trabajadores se reguló por el Derecho Administrativo, tomando como ejemplo a los países de Gran Bretaña y a los Estados Unidos de Norteamérica; pero al reglamentarse con leyes administrativas el empleado público se encontraba en desventaja en relación con los demás trabajadores y sus derechos que eran mínimos constantemente los violaba el gobierno, además no estaban organizados y la mayoría no hacía algo por defender sus derechos. Al respecto el maestro Trueba Urbina dice: "El Derecho Público anterior a nuestra Constitución de 1917 no le recomendaba facultades al Estado político para intervenir en las relaciones laborales y cuya abstención se reflejaba en favor de los explotadores y latifundistas sin preocuparle los grupos débiles de la colectividad." ²³

Algunos derechos laborales nacieron dentro del derecho administrativo, porque éste tiene la finalidad de crear las normas jurídicas necesarias para regular las actividades de la Administración Pública y de los empleados que forman parte de esa administración.

² GUERRERO, Euqueno. Manal de Derecho del Trabajo. p.p. 507, 506

En rigor, muchas de las disposiciones que eran dictadas como normas protectoras del trabajo de las mujeres y de los menores, antes de que se tuviera conciencia de la existencia de un derecho del trabajo, como disciplina autónoma, tenían el carácter de derecho administrativo, inclusive en otras épocas se llegó a concebir el derecho del trabajo como una parte del derecho administrativo.

En los momentos actuales la relación sigue siendo muy estrecha ya que todos los órganos de control creados por la ley para vigilar el cumplimiento de las normas laborales tienen el carácter administrativo e inclusive así ocurre con las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los casos en que la ley les atribuye la facultad de registrar a los sindicatos (art. 365) o para recibir en depósito los contratos colectivos de trabajo (art. 390) y los reglamentos interiores de trabajo (art. 425).²⁴

Como vemos no se puede desligar al derecho laboral del derecho administrativo, pero es conveniente establecer que las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, deben regularse tomando como base las normas jurídicas y con un fondo social que dicta el derecho del trabajo.

Después de la Constitución de 1917, el derecho administrativo se desliga de la cuestión laboral, dejando al derecho del trabajo que legisle los conflictos entre los trabajadores y los patrones; aunque no hay que olvidar que en nuestro país se creó una reglamentación en 1934 basada en el derecho administrativo

Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país dejaron de ser administrativas a partir del 1o. de mayo de 1917,

²⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. Cit. p. 129

fecha en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados." ²⁵

El maestro Trueba Urbina nos dice que con el artículo 123 de la Constitución de 1917, nace el derecho administrativo del trabajo, como una rama del derecho del trabajo con características diferentes al derecho administrativo; siendo lo principal que éste nuevo derecho concibe a las prerrogativas de los burócratas como sociales y no públicas como pretenden los estudiosos del derecho administrativo. El Estado asume su papel de patrón frente a sus empleados y es importante establecer, que deben estar en un plano igualitario para resolver sus conflictos y no en el de supra a subordinación como en la práctica prevalece.

El Nuevo derecho administrativo del trabajo nada tiene que ver con la función pública, ni trata de regular ningún servicio público, no forma parte del tradicional derecho administrativo, sino que corresponde a una nueva función social laboral, que se encomienda al Estado moderno, en su reciente actividad social, aun cuando se vincula íntimamente con una autoridad que emana del derecho público administrativo; pero su función es exclusivamente social, esto es, de ejecución de leyes de carácter social, conforme a los principios y textos del artículo 123 en su contenido revolucionario, protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera. ²⁶

Andrés Serra Rojas concibe al derecho administrativo laboral como parte del derecho administrativo, basándose en la doctrina francesa y dice: "El derecho administrativo laboral es una disciplina

²⁵ DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo 1, p. 118

²⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. Cit. P. 596

²⁶ Idem. P. 130

que gradualmente extiende el campo de su acción, no sólo en lo que se refiere a las relaciones del Estado con sus servidores, sino aun en aquellos casos en los que el Estado interviene en materia laboral fijando principios y procedimientos, que no quedan al arbitrio de patrones y trabajadores...." ²⁷

Trueba Urbina opina diferente y dice: " El derecho Administrativo del Trabajo se compone de principios, Instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, estatutos sindicales, así como de leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la Administración Pública y de la Administración Social del Trabajo. " ²⁸

Del concepto de derecho administrativo del trabajo que nos da el Maestro Alberto Trueba Urbina, podemos desprender que lo forman todos los Ordenamientos Jurídicos que crean los legisladores para regular las actividades de la Administración Pública y de las normas jurídicas que protegen los derechos sociales de los empleados públicos.

La creación y aplicación del derecho administrativo del trabajo le corresponde a los Poderes de la administración Pública y a las autoridades laborales al ejercer sus funciones sociales encaminadas a la protección de las prerrogativas de los trabajadores al servicio del Estado.

Consecuentemente con la teoría del Estado patrón, originada en el artículo 123, se dictaron leyes locales de trabajo que regulaban sus relaciones con los empleados, pero no fue sino hasta el 27 de noviembre de 1938 cuando se le rindió fiel acatamiento a dicho ordenamiento fundamental, expidiéndose el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Ob.Cit.p.217

Desde entonces hasta hoy, las relaciones sociales entre el Estado y sus servidores quedaron segregadas definitivamente de la función pública y dejaron de formar parte del derecho administrativo en general, para integrar una materia del derecho del trabajo.”²⁸

Es durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, cuando se publica en el Diario Oficial la legislación laboral, para los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del artículo 123 Constitucional.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, quedó estructurado de la siguiente manera:

Título I. Disposiciones Generales; en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica los trabajadores federales en dos grupos; de base y de confianza.

Título II. Derechos y Obligaciones de los trabajadores.

Título III. De la Organización Colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Título IV. De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales.

Título V. De las prescripciones.

Título VI. Del Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado.

Título VII. De las sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

²⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Ob.Cit. p.136.

²⁹ Idem. P.p. 135, 136

El Estatuto tenía además 12 artículos transitorios. Esta legislación creó derechos muy importantes para los trabajadores al servicio del Estado, entre los más importantes tenemos: el de huelga; el de asociación profesional y nacieron los órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos laborales.

Sobre el estatuto el Maestro Trueba Urbina dice: "... Este estatuto fue la primera legislación reglamentaria del trabajo burocrático más avanzada del mundo y punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático".³⁰

El Estatuto de 1938 tuvo una vigencia efímera, ya que en 1941 se expidió otro Estatuto.

En 1941 siendo Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que derogó el anterior. Este Estatuto quedó estructurado de la manera siguiente:

Título I. Disposiciones generales.

Título II. Derechos y Obligaciones Individuales de los trabajadores.

Capítulo I. Disposiciones generales; Capítulo II. De las horas de trabajo y los descansos legales; Capítulo III. De los salarios; Capítulo IV. De las Obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente; Capítulo V. De las Obligaciones de los trabajadores; Capítulo VI. De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores; Capítulo VI. De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores.

³⁰ Idem.p.89

Título III. De la organización Colectiva de los Trabajadores. Capítulo I. De los sindicatos; Capítulo II. De las Condiciones Generales de Trabajo; Capítulo III. De la Huelga; Capítulo IV. Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje.

Título IV. De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no profesionales. Capítulo 1. De los Riesgos profesionales.

Título V. De las prescripciones.

Título VI. Del Tribunal de Arbitraje y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal. Capítulo I. De la integración del Tribunal de Arbitraje; Capítulo II. De la competencia del Tribunal; Capítulo III. Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje.

Título VII. De las sanciones por infracciones a esta Ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

El nuevo Estatuto sigue el camino del anterior al proteger los derechos laborales y sociales del empleado público; por ejemplo aseguraban el empleo de los trabajadores ya que a los seis meses de servicio ininterrumpidos obtenían la base y con ello la seguridad de su empleo. El artículo 8o. mencionaba que se aplicaría supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, para los casos no previstos en el Estatuto. Esta legislación fue importante porque reglamentó las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, pero no llegaba a todos los empleados públicos.

"El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sigue los mismos principios sociales del estatuto anterior excepto en lo relativo a empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada; sin embargo se conserva la línea revolucionaria del anterior estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servicio del Estado, y cuya efectividad dependerá de que en su lucha se identifiquen con la clase obrera.³¹

¹ Idem.p. 176

Además de la importancia de los Estatutos de 1938 y 1941, que fueron los primeros en tutelar los derechos laborales y sociales de los trabajadores al servicio del Estado, hicieron posible que por reforma constitucional del 21 de octubre de 1960 y publicada en el Diario Oficial el 5 diciembre del mismo año, pasaran a formar parte del artículo 123 al dividirse en dos apartados, siendo el Apartado "B" el reglamentario de los derechos de la burocracia.

Es importante mencionar la idea del Licenciado Jorge Olivera Toro, sobre la importancia que tiene para los empleados al servicio del Estado, que sus derechos se tutelén bajo la Constitución de 1917 y que la lucha burocrática sea para lograr una sola legislación laboral para todos los trabajadores del país.

"Al establecerse jurídicamente como relación de trabajo la del Estado y sus servidores, creándose las garantías sociales respectivas, otorgándoles derechos de bienestar y dignificación de su vida; al considerarse el esfuerzo del hombre al servicio del Estado, no como una mercancía, sino como la sustancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del Derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realice. En México, el siguiente paso legislativo será la codificación de un derecho general laboral, sin exclusiones arbitrarias de los legisladores o de los intérpretes de la Ley."³²

Paulatinamente se fueron creando las bases sólidas para la defensa jurídica de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, y una vez consolidados, fue necesario individualizarlos de acuerdo

³² OLIVERA TORO, Jorge. Ob. Cit. P.350,351

a la dependencia a la que pertenecían. Así las cosas, el 29 de enero de 1946, siendo Presidente Manuel Avila Camacho; se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento en análisis; lo anterior considerando que era necesario establecer un ordenamiento que contuviera, de manera independiente, tanto los derechos como las obligaciones de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública y que por lo tanto , fuese capaz de regular las condiciones de trabajo en esa Secretaría

Lo anterior se realizó tomando en cuenta " ... la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación - que es la Agrupación Gremial legalmente reconocida" ³³ misma que manifestó su total aceptación.

1.2. Marco Conceptual

En relación de trabajo burocrático no existe la figura del Contrato Colectivo de Trabajo, normándose las mismas por las disposiciones de las Condiciones Generales de Trabajo que se establecen para cada una de las Dependencias o unidades burocráticas.

Estas condiciones Generales de Trabajo deben contener las disposiciones relativas a la calidad e intensidad del trabajo, las medidas para prevenir los riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas, las fechas y condiciones en que los trabajadores deben de someterse a exámenes médicos, tanto los previos al ingreso como los que periódicamente deben de hacerseles, debe así mismo señalar cuales son en esa Dependencia las labores peligrosas o insalubres,

impedidas a los menores de edad, así como las protecciones para las trabajadoras embarazadas y además todas las reglas que se estimen convenientes o necesarias para obtener tanto la mayor seguridad como la mejor eficiencia en el trabajo.

Pero a diferencia de la contratación, en que las dos partes intervienen en la redacción y aprobación del documento, en las Condiciones Generales de Trabajo es únicamente el Titular quien las fija; cierto es que para ello dice la Ley que debe tomar en cuenta la opinión del Sindicato, antes solamente decía que oír al sindicato, y esta toma de opinión también es con entera libertad para el Titular; de hecho la única forma en que el Sindicato puede lograr intervenir o participar en la fijación de las Condiciones Generales, es en una negociación eminentemente política, regulada por las condiciones del momento. La fijación mediante la revisión debe hacerse cada tres años. Si en el Documento que fija esas Condiciones Generales aparecen prestaciones económicas deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos presupuestales; una vez logrado el documento, debe depositarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que comience su validez y efectos. Pero podría darse el caso de que el Sindicato considerara que el Documento emitido por el Titular causa perjuicios graves a los trabajadores, por cualquier razón, es decir que existe una causal para objetar esas Condiciones Generales en forma sustancial; en este caso el Sindicato puede ocurrir ante el Tribunal Federal antes citado, señalando las causas de la objeción y será la resolución final del Tribunal la que resuelva definitivamente sobre la situación planteada.

Las Condiciones Generales de Trabajo sustituyen en el Derecho del Trabajo Burocrático a los Contratos Colectivos; desde luego no tienen las mismas características, ya que no existe la posibilidad legal de la negociación de esas condiciones, pues la Ley no lo menciona en forma

alguna. Sin embargo, algo se ha venido logrando con la lucha permanente de los sindicatos burocráticos y muy particularmente de su Federación plenamente reconocida; hasta la Ley de los Trabajadores del Estado vigente; en 1974 en la disposición legal referida a las condiciones generales de trabajo se decía que éstas serían dictadas por el Titular **"oyendo al sindicato correspondiente"**, lo que realmente establecía que esa opinión fuera **"oída"**, pero no que debiera atenderse.

En la legislación vigente, la frase de que se trata ha sido sustituida por otra que dice **"tomando en cuenta la opinión del sindicato"**, que ya es la creación de la obligación de atender y aplicar en alguna medida esa opinión sindical. Vamos pues por el camino de que se llegue a negociar, como un contrato colectivo, para crearse las condiciones generales de trabajo.

Naturalmente nos encontramos todavía lejos de la contratación colectiva de los trabajadores del Estado; pero podríamos señalar la existencia de un principio de negociación colectiva de hecho; como en el caso de la negociación colectiva de los trabajadores generales, que nació antes de su legislación, es decir que surgió de consultas, de opiniones, de entrevistas o reuniones por parte de los grupos de trabajadores; determinadas prestaciones o avances o de parte de los patrones para conseguir determinados servicios de sus empleados; así ahora ya se toma en consideración la opinión del sindicato, se le llama a consulta cuando se van a establecer o modificar las condiciones de trabajo.

El paso está dado, la Ley ya lo consigna, lo importante, aunque el resultado aparezca como decisión unilateral del Estado, es que se acepte la opinión del sindicato; lo trascendente es que se cumpla lo

tratado en esas consultas o reuniones, en ese intercambio de ideas y opiniones, es la efectividad lo que importa, el fondo, lo sustantivo y no la forma externa que se le de al pacto.

"El Dr. Américo Pía Rodríguez, Uruguayo, sostuvo en una tesis durante el IX Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, celebrado en Bogotá, Colombia en abril de 1986, que existe una Negociación que puede o no ser vinculante, es decir obligatoria, pero que el Reglamento Interior de Trabajo deberá imprimirse y colocarse a la vista de todos los trabajadores en los lugares más adecuados de la dependencia."³⁴

De todas maneras "...el Estado no actúa solo sino que dá entrada para el estudio, la deliberación, para la consulta, para la posibilidad de sugerencias e iniciativas, a una representación del personal, cualquiera que sea la forma de su elección".³⁵

Considero que en México actualmente nos encontramos en esa fase de avance del Derecho del Trabajo Burocrático.

Debemos de considerar que el trabajador se sindicaliza para mejorar sus condiciones de vida, su mejoramiento en el trabajo y que esas aspiraciones, que lo condujeron al sindicato, lógicamente lo llevarán a la contratación y de no lograrse mejores condiciones de trabajo, llegará el momento en que pueda usar para llegar a ello del instrumento natural de presión que es la huelga. Con razón el Maestro de la Cueva, señalaba que Sindicalización, Contratación Colectiva y huelga, constituyen un trinomio inseparable o un triángulo equilátero dentro del derecho de Trabajo.³⁶

³⁴ CANTON MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1992, p.186
³⁵ CANTON MOLLER, Miguel, Ob. Cit. P.186

Las Condiciones Generales de Trabajo tienen por objeto, según lo señala el artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

- a). La intensidad y calidad del trabajo.
- b). Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos de trabajo.
- c). Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.
- d). Las fechas y condiciones en que los trabajadores deban de someterse a exámenes médicos previos y periódicos.
- e). Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará las mujeres embarazadas.
- f). Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Como ya decíamos, estas condiciones serán establecidas en cada Unidad, por el Titular, pero oyendo y tomando en cuenta la opinión del sindicato que actúa en la propia Unidad burocrática.

Si las condiciones generales de trabajo contienen prestaciones de repercusión económica a cargo del Erario Nacional, para que pudieran surtir sus efectos, deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del

³ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. "Historia, principios fundamentales, derecho

Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse su cumplimiento; aunque en la realidad, tales documentos de Condiciones Generales de Trabajo, por lo general no consignan prestaciones de carácter económico, que son negociadas entre la Federación de Sindicatos y el Titular del Poder Ejecutivo.

Si los sindicatos no estuvieran conformes con algunas disposiciones de las citadas Condiciones Generales de Trabajo, pero siempre que esa inconformidad que produce su objeción fuera sustancial, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado, que será el que resuelva en definitiva si esa decisión sigue vigente o se modifica.

Para que tales Condiciones tengan validez y puedan ser por un lado objetadas o por otro reclamar su cumplimiento, deberán ser depositadas ante el ya mencionado Tribunal Federal y surtirán sus efectos a partir de la fecha de su depósito.

Como un dato adicional del avance, aunque van firmadas y son emitidas por el Titular de la dependencia, también van firmadas por la representación sindical.

La Ley es omisa en lo que se refiere a su Reglamento Interior de Trabajo, pero la realidad en muchos de los casos ha hecho que se elaboren tales documentos.

Debido a esa "vacatio Legis" debe aplicarse supletoriamente lo que al efecto dispone la Ley Federal del Trabajo, según

está previsto en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Según el artículo 422 de la Ley Federal del Trabajo, ***"Reglamento Interior de Trabajo es el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento"***.

Como en el caso no existen establecimientos, ni empresa, se trata de la aplicación de normas específicas para el desarrollo del trabajo en algunos lugares o dependencias con objetivos especializados.

Las Condiciones Generales de Trabajo establecen normas como su nombre lo indica, generales, pero existe en muchas ocasiones la necesidad de señalar, sin salir de dicha norma general, normas adecuadas a las necesidades laborales de oficinas o dependencias menores de una superior, para lo cual es necesario elaborar algún reglamento específico; es por ello que aparecen los Reglamentos Interiores de Trabajo en aquellas.

Estos Reglamentos Interiores, en el caso de ser necesarios, deberán contener, según lo señala el artículo 423 de la Ley en cita, los horarios de entrada y salida de los trabajadores, con el señalamiento de sus horas de comida y en su caso los períodos de reposo durante la jornada; el lugar en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo, así como el momento relativo; días y horas fijados para la limpieza de maquinaria, aparatos y útiles de trabajo; los días y lugares de pago; las normas para prevenir los riesgos de trabajo y las instrucciones para prestar primeros auxilios; permisos y licencias y las demás normas necesarias o

convenientes para los mejores resultados del trabajo en aquella dependencia; además podrá citar, aunque están en las Condiciones, medidas disciplinarias, exámenes médicos, entre otros.

Como repetimos, no hay normas especiales, deberá respetarse las supletorias y entonces debe participar el sindicato con plena intervención vinculante.

1.3. Naturaleza Jurídica.

Pensando en Kelsen, el Derecho es una pirámide, que se sustenta (para México concretamente) en la Constitución General de la República, y a partir de este punto, se derivan los diversos ordenamientos como las Leyes, Reglamentos, hasta llegar a las circulares. Bajo este esquema, puedo referir que el Reglamento en comento tiene una naturaleza jurídica directamente relacionada con todo el Marco Referencial y Legislativo que da sustento a la Secretaría de Educación Pública, de esta manera surge como una necesidad de establecer de manera precisa y conforme al espíritu de los principios fundamentales establecidos por nuestra Carta Magna en materia de Condiciones Generales de Trabajo para los Trabajadores al Servicio del Estado, precisando los derechos y obligaciones de los Trabajadores dependientes de la Secretaría de Educación Pública, regulando las Condiciones de trabajo de esa misma Dependencia, cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al haberse tomado en cuenta la opinión del Sindicato Nacional de los Trabajadores al Servicio del Estado (S.N.T.E), que es la Agrupación Gremial legalmente reconocida, el cual manifestó su aceptación completa respecto al proyecto que fue sometido a la consideración del Ejecutivo Federal, expidiéndose con fecha 29 de enero de 1946 dicho ordenamiento, en

uso de la Facultad conferida al Ejecutivo Federal por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este ordenamiento se encuentra conformado de 99 artículos, siendo 7 de ellos transitorios y 15 Capítulos que a continuación se señalan:

- CAPITULO I.-** Disposiciones Preliminares.
- CAPITULO II.-** Trabajadores de base y trabajadores de confianza.
- CAPITULO III.-** De los nombramientos y promociones.
- CAPITULO IV.-** De los derechos y obligaciones de los trabajadores.
- CAPITULO V.-** De las jornadas de trabajo.
- CAPITULO VI.-** Asistencia al trabajo.
- CAPITULO VII.-** Intensidad y calidad del trabajo.
- CAPITULO VIII.-** De los salarios.
- CAPITULO IX.-** De las vacaciones
- CAPITULO X.-** De las licencias
- CAPITULO XI.-** De los cambios
- CAPITULO XII.-** De las Suspensiones y destituciones
- CAPITULO XIII.-** De los riesgos profesionales
- CAPITULO XIV.-** De las infracciones y recompensas
- CAPITULO XV.-** Disposiciones generales

De estas disposiciones se efectuará un análisis y comentarios en el contenido del presente trabajo, mismos que están apoyados en algunas experiencias adquiridas dentro de mi desempeño profesional en la Administración Pública, a lo largo de 13 años, y por sobre todo en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones laborales del personal docente y administrativo que conforma la Secretaría de Educación Pública, aunado a las interpretaciones doctrinarias y criterios jurisprudenciales que existen sobre la materia.

CAPITULO II

2.Marco Jurídico.

2.1. Artículos Constitucionales.

Nuestra constitución actual, es decir la Constitución Mexicana de 1917, es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se han llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del estado de asegurar que así sea. Mientras las garantías individuales exigen al estado una actitud de respeto para las libertades humanas , ya que éstas forman un campo en donde el estado no debe penetrar, las garantías sociales por el contrario, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

Así las cosas, y por reforma aparecida en el diario Oficial de la federación el 19 de Diciembre de 1978 se declaró el derecho al trabajo. Es decir que cada persona, dentro de lo que establece la Ley, tiene derecho a laborar, y además a que su labor sirva para dignificarla como ser humano y con ella contribuya al bienestar social, pues es cierto que sólo a través del trabajo de sus hombres y mujeres pueden aspirar los pueblos a tener un nivel decoroso de existencia, una aceptable calidad de vida de sus habitantes. Al derecho de cada quien a gozar del trabajo y percibir sus beneficios corresponde un deber del estado y de la sociedad: procurar que esa declaración se cumpla. Por eso el derecho del trabajo es un derecho social más.

El artículo 123 establece las garantías laborales mínimas que todos los trabajadores gozan por disposición constitucional. Tales garantías tienen categoría constitucional para evitar que puedan ser violadas a través de leyes ordinarias o medidas administrativas. El apartado "B" de este artículo contiene una reglamentación diversa, en algunos aspectos, a la establecida para el trabajador en general, y rige para el servidor público. Así por ejemplo, en nuestro país la seguridad social de esos trabajadores está a cargo de un organismo específico, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la orgánica del mencionado instituto, y también para resolver conflictos entre el empleado público y el estado existe un tribunal de arbitraje, diferente de las juntas establecidas para dirimir los surgidos entre patrones y obreros.

Por lo general, y debido a este orden de ideas es que se piensa que el artículo 123, Apartado "B" es la única base constitucional de los trabajadores al servicio del estado, sin embargo, otros numerales de la Carta Magna lo complementan de manera definitiva, pues se refiere de manera directa a ellos, siendo estos los siguientes:

- a) Artículo 3º, fracción VIII;
- b) Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo;
- c) Artículo 116, fracción V;
- d) Artículo 123, Apartado A, fracción XXXI, inciso a), números 8, 9, 18 y 21; e inciso b);
- e) Artículo 123, Apartado B, fracciones XIII, XIII bis y XIV;
- f) Artículo 94
- g) Artículo 97

De una forma indirecta, y no con ello menos importante los artículos:

h) Artículo 31 fracción I, artículo 73 fracción XXV, artículo 89 fracción I.

a) **Artículo 3º, fracción VIII**

Artículo 3º.- "La educación que imparta el Estado Federación, Estados y Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

Frac. VIII. 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 o 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 establezcan 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."

Se nos remite al artículo 123, Apartado A, surgiendo la pregunta: ¿Por qué el Apartado A y no al B que es donde se regula específicamente a los trabajadores en estudio?

La respuesta es simple: porque en el precepto 123, Apartado A se norman los organismos descentralizados; varias instituciones a las que hace alusión el artículo 3o. lo son.

b) Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo

Artículo 115.- “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

Fracc.VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

En febrero de 1983 se agregó el segundo párrafo a la fracción VIII, ya que los trabajadores de los Municipios no se hallaban regulados. Remite al artículo 123 sin especificar qué apartado, pero me atrevo a afirmar que la remisión es el Apartado B, ya que el numeral 115 se refiere a las entidades federativas y es precisamente ese apartado el que se encarga de la relación laboral entre el Estado en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) y los trabajadores.

C) Artículo 116 fracción V

Artículo 116.- "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona y corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas.

Fracc.V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

Como se observa, al igual que el artículo 115, fracción VII, párrafo segundo remite al 123, pero no señala ningún Apartado, que en mi opinión es el B, por la razón citada en el anterior inciso.

Las entidades federativas así como los municipios forman parte del poder público, de tal suerte que quienes les prestan servicios son regulados por el artículo 123, Apartado A.

d) Artículo 123, Apartado A fracción 31, inciso a)

ARTICULO 123.- "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes obre el trabajo, las cuales regirán:

APARTADO A) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

Frac. XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdiccionales, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales de los asuntos relativos a:

a) *Ramas industriales:*

1. Textil;
2. Eléctrica
3. Cinematografía;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica o medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18. Ferrocarrilera;
19. Madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o en envases de vidrio y
21. Tabacalera, que comprenden el beneficio o fabricación de productores de tabaco;

b) Empresas:

- 1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal;
- 2.- Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas.

Las ramas industriales de hidrocarburos, petroquímicas, ferrocarrilera y tabacalera del inciso a), debido a la importancia que representan para el país son competencia exclusiva de las autoridades federales.

EL INCISO B).

- 1.- Rige los organismos públicos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal; cuya importancia político-económica es evidente, y de los cuales dependen miles de trabajadores estatales.

Desde un punto de vista teórico, pudiera afirmarse que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal (ya que están encuadrados dentro de la Administración (LOAPF), su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado y realizan actividades que competen a éste), congruente sería que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado B del artículo 123 constitucional y la LFTSE, sin embargo, no es así, motivo por el cual consideramos que se debe a razones históricas y políticas, el hecho de que tales organismos se regulen por leyes laborales que pudiéramos calificar de comunes. Es declarar que en este apartado el número de paraestatales que se regulaban por el artículo 123, Apartado A y la Ley Federal del Trabajo ha descendido notablemente por el proceso privatizador que se ha dado en el Estado Mexicano de 1982 a 1994.

e) Artículo 123, Apartado B

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los -entonces- territorios federales, así como del Departamento del Distrito Federal; estas directrices constitucionales serían reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Ley Burocrática). En materia de seguridad social, la Ley del ISSSTE precisó modalidades de esa alta forma de solidaridad.

APARTADO B)

b) Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

"XIII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado."

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

A) Ciertas observaciones que considero pertinentes con respecto a este apartado:

1.- Hace una clara limitación en su párrafo introductorio; se refiere a los servicios públicos de la Federación conservando marginados a los servidores de los gobiernos estatal y municipal.

2. Los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. Se hallan excluidos de este precepto.

3.- Con fecha 26 de junio de 1990 se promulgó la nueva fracción XIII bis, el 27 del mismo mes y año salió publicada entrando en vigor al día siguiente; con la adición del número 22 al inciso a), fracción XXXi del Apartado A del artículo 123 constitucional y la reforma a la fracción XIII bis el Apartado B del mismo artículo 123 queda bifurcada la relación laboral bancaria; unos trabajadores bancarios se hallarán en el Apartado A y otros en el B.

Trabajadores de bancos privados en el A.

Trabajadores de bancos del Estado en el B.

4. Los trabajadores de confianza que en su oportunidad serán tratados; teóricamente poseen ciertos derechos, pero en realidad no hay ninguno que los respalde.

B) Decretos sobresalientes que se refieren al artículo 123, Apartado B:

1.- Decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960, en vigor al día siguiente de su publicación en el citado diario.

Se creó el Apartado B, integrado con XIV, fracciones, y las XXXI, fracciones anteriores pasaron a forma parte del Apartado A.

2.-Decreto de 6 de octubre de 1961, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de noviembre de 1961, en vigor desde esta fecha.

Se reformó la fracción IV, párrafo 2º del Apartado B.

3.-Decreto de 8 de noviembre de 1972 publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1972, en vigor al día siguiente de su publicación en el citado diario.

Se reformó el inciso f) de la fracción XI del Apartado B, y se adicionó con un segundo párrafo la fracción XIII del propio Apartado B.

4.-Decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 1974 y en vigor desde e día de su publicación en el citado diario.

Se reformó el párrafo inicial del Apartado B.

5.-Decreto de 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre.

6.-Decreto de 8 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 1978, en vigor al día siguiente de su publicación. Se adición un párrafo inicial al artículo 123.

7.-Decreto de 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, en vigor al día siguiente de su publicación en el mencionado diario.

Se reformó el artículo 73, fracción X y se adicionó la fracción XIII bis al artículo 123 en su Apartado B.

8.-Decreto de 26 de junio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 1990 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Derogó el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) Artículo 94.-Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, en relación a los trabajadores del Poder Judicial Federa.

ART.94.-Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nacional se compondrá de once Ministros y funcionarán el Pleno o en Salas.

El Consejo de la Judicatura determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministerios de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto

de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

g) Artículo 97.-Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, en relación a los trabajadores del Poder Judicial Federal.

Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno a algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía

individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto a la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

h) En cuanto al artículo 31, en su fracción I, trata en forma específica la exigencia para todos los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos asistan a la escuela a fin de realizar sus estudios de educación primaria y secundaria, escuelas que se encuentran dirigidas, administradas y controladas por el personal de la Secretaría de Educación Pública. El constituyente de 1917 al plasmar en el artículo 31 la obligatoriedad de la educación primaria, logró dar un gran impulso a la labor educativa, la cual se amplió a secundaria en el sexenio anterior.

El artículo 73 fracción XXV y el artículo 89 fracción I , otorgan, respectivamente, la facultad de legislar al Congreso de la Unión en materia de educación y al Poder Ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes que expida el primero.

Por tanto, son los encargados de velar por las condiciones de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública.

C) Relación que guarda el artículo 123, Apartado B con otros numerales de la Carta Magna;

1.- Artículo 3º, fracciones IV y VIII, en tanto que perfilan las modalidades de la educación de los obreros y del trabajo universitario, respectivamente.

2.- Artículo 5º.- En cuanto a que ninguna persona se le impidiera dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito; y que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. También debemos hacer alguna vinculación cuando este precepto alude a la obligatoriedad de ciertos servicios públicos, a la gratuidad de ciertas funciones y a los caracteres de los servicios profesionales de índole social.

3.- Artículo 25.- En relación con el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza; con el concurso del sector social en el desarrollo económico nacional la participación del propio sector social en el impulso y organización de áreas prioritarias del desarrollo, con la creación de empresas pertenecientes al sector social apoyadas por el sector público; con la organización y expansión del sector social contenidas en el penúltimo párrafo.

4.- Artículo 26.- En tanto que diversos sectores sociales pueden participar en la planeación democrática.

5.- Artículo 28.-En cuanto a que regula la intervención estatal relativa a la producción y circulación de bienes, y en tanto que en las actividades de carácter prioritario se involucran al sector social.

6.- Artículo 73.-Porque en la fracción X se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123, y porque las fracciones XXIX-D y XXIX-E tienen que ver con las facultades del propio Congreso en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social y con la expedición de leyes que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios nacionalmente necesarios.

7.- Artículo 107, fracción II.- Porque en materia de amparo podrá suplirse la deficiencia de la queja de la parte obrera en asuntos laborales.

8.- Artículo 11 transitorio.-Relativo a que mientras el Congreso de la Unión y los de los estados legislarán sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas en la propia Constitución en esas materias, se pondrían en vigor en toda la República.

9.- Artículo 13 transitorio.-En virtud de que declaró extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hubieran sido contraídas por los

trabajadores con los patronos, sus familiares o intermediarios, hasta la fecha de promulgación y vigencia de la Constitución.

10.- Artículo 41.-Párrafo decimocuarto, adicionado en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993, para los trabajadores del IFE y del TRIFE.

2.2. Leyes Fundamentales.

Este punto de suma importancia para este estudio ya que es precisamente de la ordenación de las normas jurídicas en donde la norma jerárquica superior goza de dos propiedades frente a las normas inferiores; la de regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores. De esta manera, la norma fundamental influye de manera decisiva en los contenidos de los inferiores, por lo que en base a esta afirmación el sistema jurídico mexicano está condicionado por el contenido ideológico de su norma jurídica, y mientras prevalezcan los principios que dieron vida a la norma suprema seguirán creándose ordenamientos jurídicos con esa tendencia.

El cuestionar el contenido de la Constitución, no puede hacerse en un ensayo tan breve como este, pero si es posible advertir la continua modificación a los preceptos constitucionales que buscan adecuar la norma fundamental a la evolución de la sociedad que reglamentan, yendo

desde la situación jurídica individual de los gobernados, hasta la proyección económica de la sociedad mexicana en su conjunto.

Como conclusión se presentan los grados en el orden jerárquico normativo:

- A) Normas fundamentales contenidas en la ley primaria.
- B) Normas secundarias, contenidas en leyes aprobadas por el Congreso.
- C) Normas reglamentarias contenidas en diversas disposiciones emitidas por el poder ejecutivo.
- D) Normas jurídicas individualizadas

El maestro García Maynez nos presenta varios criterios de clasificación de las normas jurídicas atendiendo a varias de sus características, lo anterior obedece a cuestiones didácticas, por ende, en nuestro concepto el principal criterio de clasificación dentro del sistema positivo mexicano es aquel que se refiere a la jerarquía de las normas y al sistema a que pertenecen las mismas, ya que ambas posiciones refuerzan el contenido de las reglas jurídicas.

Al respecto cabe comentar que dentro de nuestro sistema normativo todas las normas que pretendan regular una conducta deben cumplir con los requisitos formales para su creación, con lo cual se

acentúa el carácter positivista de nuestra legislación. Sin embargo, lo que parece ser un requisito que retarda la creación de las normas jurídicas ha caído en una práctica viciosa que desemboca en una excesiva reglamentación y se acentúa más en la materia administrativa, en donde los reglamentos, leyes, circulares y demás acuerdos acorralan la actividad de los gobernados.

La imputación en términos kelsenianos consiste en la relación entre la conducta humana y la situación bajo la cual emana o prohíbe esa conducta en una norma determinada, situación que responde a la estructura del orden normativo es decir, un enlace entre una condición jurídica y una consecuencia de derecho. Al respecto Villoro Toranzo considera que a la concepción kelseniana le hace falta un juicio estimativo el cual consiste en la valoración que hace el legislador de las consecuencias de derecho que piensa considerar como soluciones a determinados supuestos.

Se debe hacer hincapié en un elemento importante, como lo es la valoración, parece ser que el proceso mediante el cual se estiman las situaciones y contenidos previstos en las normas jurídicas es asunto de una simple y llana valoración, no obstante, dicha concepción encierra caracteres de mayor trascendencia. En suma, con lo anteriormente relatado desembocamos en que las leyes fundamentales para efectos de la presente investigación son: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de la administración Pública Federal.

2.3.- Reglamentos, Decretos y Acuerdos que rigen el Servicio Educativo.

La abundancia, diversidad, dispersión y constantes modificaciones de nuestra legislación administrativa, requiere de una actualización constante que permita tener un conocimiento amplio de los diversos ordenamientos que se emiten y que rigen al interior de la Administración Pública, no pudiendo excepcionarse la Secretaría de Educación Pública de este principio dinámico del Derecho; consecuentemente la actualización requerida en la cátedra y en el ejercicio de la abogacía, es un elemento imprescindible que debe considerarse por todo aquel profesionista que quiera mantenerse vigente dentro de nuestro Estado de Derecho.

Sin embargo, lo anterior resulta sumamente difícil en la práctica, ya que al interior de cada Dependencia o Entidad de la Administración Pública se emiten "a diario" un sin número de disposiciones orientadas a normar la vida de estas Instituciones.

En el caso de la Secretaría de Educación Pública, puedo referir como los principales Reglamentos, Decretos y Acuerdos que

rigen la prestación de los servicios educativos de dicha Dependencia los siguientes³⁷:

A) REGLAMENTOS

- * Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de Escalafón de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento para el Reconocimiento de Derechos Exclusivos de Autor, Traductor o Editor.
- Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos otorgados por las Escuelas Libres Universitarias.
- Reglamento de la Parcela Escolar.
- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º. Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley del Ahorro Escolar.
- Reglamento del Consejo Nacional Técnico de la Educación.
- Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia.
- Reglamento de Cooperativas Escolares.
- Reglamento Interior del Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- Reglamento de la Ley que Crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Reglamento Interior del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal. Porrúa, Méx. 1996

B) DECRETOS

- Decreto que declara oficial el Himno Nacional editado en la Secretaría de Educación Pública.
- Decreto que prohíbe la Exportación de Documentos Originales relacionados con la Historia de México.
- Decreto relativo a la Celebración de Acuerdos de Coordinación con los Gobiernos de los Estados, para establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.
- Decreto por el que se consolida la Red Nacional de bibliotecas públicas.
- Decreto por el que se crea la Universidad Pedagógica Nacional.

C) ACUERDOS

- Acuerdos de delegación de facultades y organización administrativa.
- Acuerdo de Modernización Educativa.
- Acuerdo por el que se autoriza el programa de Educación Preescolar.

- Acuerdo por el que las instituciones de educación media superior y superior, dependientes en forma directa o desconcentrada de la Secretaría de Educación pública, propondrán al Titular del Ramo, para su aprobación, la organización académica que habrá de regir en ellas.
- Acuerdo que establece la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria.
- Acuerdo que establece la organización y funcionamiento de las escuelas de educación primaria.
- Acuerdo por el que se determina el destino de los ejemplares de las obras que se depositan en la Dirección General de Derecho de Autor.
- Acuerdos que establecen los Planes y Programas para la formación de docentes en Educación Preescolar, Primaria y Media, a nivel de licenciatura.
- Acuerdo por el que se autorizan los Planes de Estudio para la formación de docentes en Educación Especial.
- Acuerdos de Coordinación en materia educativa, con las diversas Entidades de la República Mexicana.

Como se puede apreciar la diversidad de ordenamientos que se emiten por el Titular de la Secretaría de Educación Pública es amplia y compleja, ya que se hace materialmente imposible conocer a detalle cada uno de ellos, por lo que únicamente se presentan como un marco referencial que permita tener un conocimiento general de los mismos. No obstante lo anterior en el Capítulo III del presente trabajo, se efectuará un análisis detenido del

contenido del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo que rige las relaciones laborales al interior de la Secretaría de Educación Pública.

2.4.- Disposiciones Internas para la prestación de los Servicios Educativos Específicos.

El pasado 23 de junio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, estableciéndose la Competencia y Organización de cada una de sus Unidades Administrativas, quedando comprendidas dentro de su Organigrama 5 Subsecretarías, 1 Oficial Mayor, 29 Direcciones Generales, 5 Coordinaciones Generales, 8 Organos Desconcentrados y una Contraloría Interna como Organismo Fiscalizador dependiente de esta Dependencia.

Por lo anterior se puede concluir, que para el correcto cumplimiento de sus funciones asignadas, el Titular del Ramo debe establecer mecanismos de control eficaces que le permitan delegar funciones y llevar un control exacto del cumplimiento de las metas y proyectos asignados a cada Unidad Administrativa, en particular lo que se refiere a la prestación de los servicios educativos, que como sabemos es un mandato Constitucional que debe observarse de manera irrestricta. Ante tal situación, la Secretaría de Educación Pública por conducto de su Titular emite disposiciones administrativas y normativas que deben acatarse dentro del desempeño de las funciones asignadas a cada servidor público que presta sus servicios en la

misma, de lo contrario se hacen acreedores a medidas disciplinarias que pueden ir desde la simple aplicación de una amonestación, hasta el fincamiento de un procedimiento administrativo de responsabilidades o el cese de los efectos de su nombramiento, como mas adelante se precisará y ahondará.

Para cumplir con tales funciones la Secretaría de Educación Pública, puede emitir Circulares o Disposiciones Internas en las cuales se establecen Lineamientos que deben cubrirse para la prestación de servicios específicos, mismos que son de observancia general al interior de dicha Secretaría de Estado; como ejemplo de esto se pueden citar la CIRCULAR 001 que en los Niveles de Educación Básica se expide al iniciar cada ciclo escolar y en la cual se determina la forma de organización y funcionamiento que deberá llevarse por parte de los planteles educativos, durante la vigencia del periodo lectivo. De esta manera se evitan situaciones de descoordinación entre las diversas instancias que conforman la Dependencia, sobre la forma de prestar los servicios educativos de Educación Básica en nuestro país.

CAPITULO III

3. Análisis y Comentarios al Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

31. Derechos, Obligaciones y Prohibiciones de los trabajadores

a) Derechos.

Este apartado del Reglamento relativo a los derechos, contempla además de los consagrados por nuestra Carta Magna en su artículo 123 y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, específicamente los derechos de los empleados que prestan un trabajo personal subordinado para la Secretaría de Educación Pública.

Cabe señalar que los derechos otorgados a los trabajadores al Servicio del Estado por el Artículo 123 Constitucional y la ley reglamentaria de su apartado B, tienen el carácter de irrenunciables, es decir, aun cuando el trabajador, por necesidad o por ignorancia, exprese su voluntad de rechazar lo que las leyes le conceden, semejante actitud no tendrá ninguna validez, por tanto cada uno de los derechos que se

contemplan en el cuerpo de estos ordenamientos, son por su propia y especial naturaleza garantías sociales mínimas para los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, mismas que deben ser contempladas en todo momento por parte de los Titulares, Funcionarios y Jefes de las Dependencias de esta Secretaría de Estado.

En este sentido se hace importante antes de iniciar con la exposición de esta parte del presente documento, establecer con precisión cuáles son los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública que se van a regir por las disposiciones contenidas en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y de lo cual deriva la estricta observancia de sus obligaciones y derechos que en el mismo se consagran.

Una vez ingresada una persona al servicio público mediante la aceptación del nombramiento expedido a su favor, surgen como es natural derechos y obligaciones, tanto para él como para el titular de quien dependa. Ante esta situación el primer aspecto a tratarse en este punto será el relativo a precisar que trabajadores de la Secretaría de Educación Pública son los que legalmente han adquirido un nombramiento y por consiguiente los derechos y obligaciones inherentes del mismo.

Al respecto, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública señala en su art. 1o. que la finalidad del mismo es la de ***fijar las condiciones***

generales de trabajo del personal de base de esta dependencia. Para tal efecto es necesario analizar las disposiciones que señalan la *división entre trabajadores de base y trabajadores de confianza.*

El referido reglamento no precisa un concepto de los trabajadores de base y de confianza, por lo que al remitirnos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su art. 5o. nos señala los puestos que deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llenar, que en términos generales establece que son aquellos en los que se llevan actividades de inspección, vigilancia y fiscalización a nivel de jefatura y subjefaturas, ya que se está en presencia de una actividad que por su propia naturaleza requiere de la confianza del titular. Quienes manejen fondos y valores, teniendo la facultad de determinar la forma de aplicación o el destino de tales fondos, también son considerados de confianza. Igualmente se encuentran citados en el precepto quienes ejerzan actos de auditoría, adquisición de bienes y servicios para las dependencias, así como quienes llevan el control de almacenes y de inventarios, por el uso que podrían darse a esas materias.

Con las anteriores precisiones hubiera sido suficiente la precisión respecto a los trabajadores de confianza, sin embargo, los que redactaron la Ley consideraron que, independientemente de señalar las generalidades de los cargos de confianza, era conveniente hacer una enumeración de puestos y así lo hicieron.

Ahora bien, después de esa larga enumeración de características y puestos, continua el art. 6o. que en forma muy escueta expresa que "son trabajadores de base: los no incluidos en la numeración anterior...", por lo que se podría interpretar que esta disposición por exclusión deja abierta la posibilidad de contemplar toda una gama de puestos y nombramientos que se desempeñan en el interior de esta dependencia, situación que bajo una estricta interpretación no es así, ya que el propio artículo 5o. en su parte final señala que: "han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación para el personal Docente de la Secretaría de Educación Pública " , es decir esta posibilidad de considerar discrecionalmente los puestos que deberán considerarse de base queda perfectamente delimitada con esta última disposición invocada, ya que en todo momento se estará a lo establecido por el Catálogo de Empleos de la Federación, que de acuerdo a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado va a ser el documento en el que se consignen las categorías que deban ser consideradas como de base.

Es conveniente exaltar la necesidad de expedir un Estatuto especial para los trabajadores de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los trabajadores de base, ya que es injusto que sean excluidos de los beneficios otorgados tanto por el Reglamento de las Condiciones de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, generando una marcada inestabilidad en el empleo, como una de las grandes

conquistas laborales, ni forma de exigirla, ni derechos individuales y colectivos de ninguna especie, no obstante que tienen a sus cargo la máxima responsabilidad y los cargos de trabajo.

Al respecto el Dr. Acosta Romero establece: " que no existe razón jurídica fundada para excluir de la aplicación de los principios contenidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional a los servidores públicos de confianza, lo que implica desconocer que vivimos en un Estado de Derecho"³⁸

El Reglamento en comento en su art. 5o. nos señala que los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública se subdividirán en tres grandes grupos: docentes, técnicos y administrativos, y que ninguno de estos trabajadores 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. De esta manera se podría interpretar que los trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación con el simple transcurso del plazo de seis meses, en forma automática obtendrán la base o sea, la inamovilidad, y con ello todos los derechos y obligaciones inherentes al nombramiento otorgado; sin embargo no es así. En efecto, existen muchos trabajadores prestando sus servicios para la Secretaría que lo han hecho por largos años y que no han obtenido la base; esto se debe a que sus emolumentos se cubren con partidas globales, como a lista de raya o provisionales, sin estar incluidos en forma específica en

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p. 98

el presupuesto. Atento a lo anterior, será requisito **sine quan non** para ser considerado trabajador de base de la Secretaría de Educación Pública, que el nombramiento otorgado al trabajador tenga el carácter de definitivo y que la plaza asignada se encuentre contemplada dentro del presupuesto de la propia Secretaría.

Una vez que se han precisado las características esenciales y los fundamentos que determinan qué empleados de la Secretaría serán considerados como trabajadores de base y cuáles como trabajadores de confianza, en el siguiente punto trataré cuáles son los derechos mínimos, obligaciones y prohibiciones a que se encuentran sujetos los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, en su *Capítulo IV* denominado **"DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES "** establece los derechos mínimos y obligaciones de los trabajadores de base que prestan sus servicios personales para la Secretaría de Educación Pública; contemplándose en el **art. 24** del Reglamento en comento, **los derechos** que les asisten y de los cuales se hará un breve análisis y comentarios:

"...Fracc. I.- Percibir la remuneración que les corresponda; nuestra Carta Magna en su artículo 123, Apartado B, fracción IV, contempla lo relativo al derecho de los trabajadores al servicio de los

Poderes de la Unión; *entre los cuales se encuentran los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública*; a percibir un salario como remuneración por sus servicios prestados, estableciéndose que aún cuando el mismo está sujeto a un presupuesto para su asignación, su cuantía no puede ser disminuida, ni mucho menos podrá ser inferior al mínimo establecido en el Distrito Federal y las Entidades de la República.

De acuerdo con los artículos 84 y 85 de la Ley Federal del Trabajo, *de aplicación supletoria en materia burocrática, "salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por virtud de contrato de el salario" comprende tanto los pagos hechos por cuota diaria, como las gratificaciones, percepciones, habitación y cualquier otra cantidad que sea entregada a un trabajador a cambio de su labor ordinaria"*

"Frac. II.- Disfrutar de los descansos y vacaciones procedentes; por lo que se refiere al **derecho relativo a disfrutar de los descansos y vacaciones procedentes**, se enfrenta un problema al establecerse en el propio Reglamento que el objeto del mismo, será el de fijar las condiciones generales de trabajo del personal de base de esta Dependencia; y como ya se ha precisado con anterioridad el art. 5o. del Reglamento en cuestión señala que los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública se subdividirán en tres grandes grupos: docentes, técnicos y administrativos. Atendiendo a este señalamiento, se observa que la diversidad de personal que existe dentro de la propia Secretaría, plantea un problema de organización para establecer periodos vacacionales

proporcionales y acorde para cada grupo de trabajadores, ya que en un alto porcentaje son trabajadores docentes los que conforman la plantilla de personal de los centros de trabajo. De esta manera al remitirnos al texto del art. 45 del citado Reglamento señala que "las vacaciones de los trabajadores docentes se regirán por las respectivas 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". Atento a esta aseveración, existe una incongruencia en cuanto al criterio para otorgar los periodos vacacionales a los trabajadores, ya que por un lado los empleados docentes gozan de largos periodos de receso, mientras que los trabajadores técnicos y administrativos gozan de periodos que quedan al arbitrio de las autoridades educativas.

"Frac. III.- Obtener, en su caso, los permisos y licencias que establece este ordenamiento; el artículo 51 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo señala los tipos de licencia que pueden otorgarse a los trabajadores que así lo requieran; estableciéndose las ***licencias con goce de sueldo y sin goce de sueldo.***

Cabe mencionar con relación a este derecho; mismo que será abordado con mayor detenimiento y análisis en otro punto de este trabajo; que dentro de la organización y funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública y hasta el año de 1994, las licencias sin goce de sueldo para desempeñar una comisión sindical o de confianza, eran ***otorgadas por tiempo ilimitado***, es decir, una vez otorgadas por la Secretaría, el trabajador podía asentarse por tiempo indefinido, no requiriendo su solicitud de prórroga

o continuación de comisión, sino que de manera automática se continuaba gozando de dicho beneficio.

En este sentido, se hizo necesario reglamentar este derecho de **" licencias por tiempo indefinido"**, que aunque no se contemplaban *de derecho*, se otorgaban *de hecho* a los trabajadores; es así que con fecha 23 de mayo de 1994, la Secretaría de Educación Pública por conducto de su Oficialía Mayor, emite la CIRCULAR 800; documento que sirvió como instrumento para regular la operación del sistema de administración de personal de dicha Secretaría, estableciéndose en su capítulo 12 "LICENCIAS", punto 12.1.4. que **"...todas las licencias deberán contener como mínimo: tipo de licencia que disfrutará el trabajador, *período vigencia de la misma, señalando el inicio y término de la licencia, indicando además que el trabajador deberá reanudar sus labores sin que medie notificación alguna o en su caso, presentar solicitud de prórroga con 15 días de anticipación al término de la misma.*"**³⁹. Con esta disposición se evitó la mala interpretación y aplicación de las disposiciones normativas relativas al otorgamiento de licencias a los trabajadores.

" Fracc. IV.- No ser separado del servicio sino por justa causa; la fracción IV del Reglamento de las Condiciones Generales establece específicamente **el derecho del trabajador a no ser separado del servicio sino por justa causa.**

³⁹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Circular 800. 3 de mayo de 1994. p.96

Del análisis del articulado del Reglamento multicitado no se encuentra establecido el procedimiento legal disciplinario para separar del servicio a un trabajador cuando medie justa causa y dar por terminados los efectos de su nombramiento; situación que motiva la necesidad de remitirse a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual en sus arts. 46 y 46 bis establece las formalidades que deben cubrirse para tal efecto. La anterior exposición denota que la función reglamentaria sobre procedimientos y ejecución del Reglamento en cuestión, se ve rebasada el tiempo y debe adecuarse a las disposiciones de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, que en estricto sentido de carácter general y no va encaminada a reglamentar procedimientos, pero que sin embargo, suple la deficiencia de un Reglamento anacrónico, que desde el año de 1946 en que fue expedido no ha sido objeto de una reforma y adecuación de su contenido con las condiciones generales de trabajo que rigen en la actualidad para el personal del la Secretaría de Educación Pública. Situación que de igual forma se ve reflejada en la Ley Federal de Trabajo, que contiene más de 6000 arts. relativos a cuestiones procedimentales.

“ Fracc. V.- Percibir las recompensas que señala este Reglamento; por lo que respeta al derecho de los trabajadores a percibir recompensas por su desempeño laboral, encontramos su fundamento en el art. 81 del Reglamento de Condiciones Generales al señalar que “los trabajadores tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones y que podrán consistir en:

- a).- Notas buenas en sus hojas de servicios, y
- b).- Felicitaciones por escrito.

En relación con este derecho de los trabajadores, cabe destacar que dentro del desempeño de la actividad laboral, las autoridades de mando encargadas de coordinar la prestación del servicio educativo dentro del ámbito de competencia de la Secretaría de Educación Pública y sobre todo encargadas de aplicar la anterior disposición en beneficio del empleado, se han olvidado de la existencia de este precepto, ya que de un análisis efectuado en algunas de las dependencias de esta Secretaría de Estado se pudo observar que en un 95 por ciento de las incidencias del personal se imponen sanciones al trabajador y en el restante del porcentaje se otorgaron felicitaciones por escrito en razón de alguna actividad relevante o por llevar a cabo un buen desempeño laboral. Por lo expuesto anteriormente se concluye de nueva cuenta en la necesidad imperiosa de llevar un estricto análisis y adecuación del contenido del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, a efecto de lograr el fin para el cual fue creado, que es el de regular las condiciones de trabajo en apego a las situaciones reales que prevalecen dentro de este gremio.

“Frac. VI.- Obtener atención médica en la forma que fija este Reglamento; el artículo 65 de este ordenamiento, señala lo

relativo a la prestación de servicios médicos para los trabajadores, visitas, reconocimientos y certificaciones que sirvan para la *obtención de licencias*, señalando en su art. 66 las obligaciones del personal médico que se encargue de proporcionar la atención médica correspondiente al personal que preste sus servicios para la Secretaría; estableciéndose las siguientes:

I.- 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.

II.- Al terminar la atención médica, a certificar si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores;

III.- A calificar la incapacidad definitiva que resulte;

IV.- En caso de enfermedad, a precisar los elementos necesarios para determinar si se trata de una enfermedad profesional; y

V.- A pedir los certificados de defunción y autopsia, en su caso."

"Fracc. VII.- Ser ascendido en los términos que el escalafón determine; la fracción VII consagra el derecho del trabajador a ser ascendido en los términos que el escalafón determine.

Sobre el particular, es necesario iniciar el comentario señalando que el Reglamento no establece un concepto preciso sobre escalafón, por lo que al remitirnos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala en su art. 47 de su Título Tercero que "se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a

las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas".⁴⁰

Ahora bien, de este precepto se desprende que en cada una de las dependencias que conforman la Secretaría, se debe establecer un sistema de escalafón conforme al cual se otorgarán los ascensos y promociones a los trabajadores, atendiendo a criterios escalafonarios como son: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad.

En relación con este aspecto, si bien es cierto que como regla general las dependencias de la Secretaría deberán respetar el derecho del trabajador a ser ascendido en términos de escalafón, también lo es que los arts. 16 y 17 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública señalan las facultades que tiene la Secretaría para realizar nombramientos en las vacantes temporales, en las plazas de nueva creación y en las plazas de las categorías presupuestales más bajas.

A continuación se transcriben los referidos artículos del Reglamento, a efecto de poder efectuar un análisis de los mismos:

"Art. 16.- La Secretaría nombrará libremente a los trabajadores que deban cubrir las plazas de las categorías presupuestales más bajas, ya sean las que resulten vacantes al correrse el escalafón o que sean de nueva creación, cualquiera que sea su denominación o categoría, de acuerdo con la disposición legal que establezca"

"Art. 17.- La Secretaría nombrará también libremente a quienes deban cubrir las vacantes temporales que no

⁴⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado. 28 diciembre 1963.

excedan de 6 meses y en los casos que expresamente señale el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión⁴¹

En este último artículo del Reglamento en comentario transcrito de manera textual se puede observar una situación anacrónica derivada de la falta de revisión y actualización del propio Reglamento, al continuar a la fecha contemplándose al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión como un ordenamiento vigente, mismo que fue abrogado en el año de 1966 al publicarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que por lo tanto lo hace inexistente y carente de todo valor jurídico, situación que plantea la necesidad imperiosa de llevar a cabo una revisión exhaustiva del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, con la intención de lograr una adecuación con las actuales Condiciones de Trabajo que rigen para los empleados que prestan sus servicios para la Secretaría de Educación Pública.

Por lo que se refiere a los aspectos que contienen los artículos citados anteriormente, podemos considerar estos casos en los que se cubren discrecionalmente algunas vacantes y plazas, como una excepción a la regla general de escalafón establecida para tal efecto y que son consideradas por el propio Reglamento como actuaciones legales de las autoridades educativas, que de ninguna manera afectan o lesionan los derechos laborales de los demás trabajadores.

"Fracc. VIII.- Percibir las indemnizaciones legales que les correspondan por riesgos profesionales"; este derecho será comentado ampliamente en el punto de ***"riesgos profesionales"*** de la presente investigación, por lo que para efecto de ampliar la información al respecto, deberá remitirse al capítulo mencionado.

⁴¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la

Ahora bien, por lo que respeta a las obligaciones que adquieren los trabajadores de base en virtud del nombramiento legalmente expedido por la Secretaría, se encuentran contempladas de manera general en el *art. 25* del Reglamento, sin que esto signifique que única y exclusivamente en este precepto se puedan encontrar, ya que como se observará más adelante en esta tesis, las obligaciones inherentes de cualquier nombramiento se establecen de momento a momento en los diversos ordenamientos que rigen la labor educativa y además los deberes que se desprenden en virtud del nombramiento, de acuerdo con la costumbre, la Ley, los usos, desde luego todo con base en la buena fe.

b) Obligaciones

En el *artículo 25* se señalan las **obligaciones** de los trabajadores que prestan sus servicios para la Secretaría, siendo las siguientes:

"...Frac. I.- Rendir la protesta de ley; en materia burocrática la relación laboral se establece a través de la expedición de un *nombramiento*, que hace las veces de contrato laboral, mismo que como se ha señalado es emitido para formalizar la contratación del trabajador; en dicho documento el trabajador rinde su protesta de ley y manifiesta bajo un formato preestablecido que *" protesta desempeñar, leal y patrióticamente, el*

puesto que se le ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen".

" Fracc. II.- Asistir con puntualidad al desempeño de sus labores y cumplir con las disposiciones que se dicten para comprobarla; esta obligación será comentada ampliamente en el punto relativo a "*control de asistencia*", sin embargo, vale la pena señalar que por lo que hace a la forma de regular la *puntualidad en la asistencia a sus labores por parte de los trabajadores*, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, omite en un error legislativo, señalar con precisión la forma en que deberá controlarse la *puntualidad* de los trabajadores que prestan sus servicios por horas; como es el caso del personal académico de nivel secundaria, que tiene asignadas materias por horas de cincuenta minutos, toda vez que únicamente señala las disposiciones que regirán para los trabajadores que laboran por jornada.

" Fracc. III.- 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, precisando el lugar en que deba practicarse el examen médico; este precepto al igual que muchos de los contenidos en el Reglamento en estudio, carece de técnica legislativa y actualización; toda vez que expedido en el año de 1946, es decir hace cincuenta y tres años; concluyéndose que ha sido rebasado por las Condiciones de Trabajo actuales y por algunos otros ordenamientos como la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de*

los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), entre otros, que han tenido que regular la prestación de asistencia médica para los trabajadores al Servicio del Estado, incluidos en este rubro los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública.

Ante tal situación, baste señalar que el " aviso al servicio médico" que establece como obligación, es una situación inoperante, ya que la Ley del ISSSTE y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen con precisión el procedimiento que deberá seguirse cuando un trabajador sufra una enfermedad.

" Fracc. IV. Desempeñar el empleo o cargo en el lugar a que sean adscritos; esta obligación está íntimamente vinculada con los cambios de adscripción y contrataciones otorgadas a los trabajadores dentro de una Entidad o Unidad Administrativa Específica de la Secretaría de Educación Pública.

En este sentido, habrá que señalar para una mejor comprensión de este concepto, que dentro de los requisitos que debe cumplir un nombramiento se encuentra el relativo a que la Secretaría deberá señalar el lugar o la Entidad Federativa en que se deberá desempeñar el empleo asignado; bajo este esquema el trabajador por regla general prestará sus servicios en el lugar que le haya sido designado en su nombramiento y excepcionalmente de conformidad con el art.55 del propio Reglamento, podrán

otorgarse cambios de adscripción, atendiendo a las necesidades del servicio o por así convenir a los intereses del propio trabajador. Cabe destacar que en el caso de los trabajadores de nuevo ingreso, éstos deberán tomar posesión de su designación en el centro de trabajo que les haya sido señalado y después de transcurridos seis meses sin nota desfavorable, adquirirán su base o definitividad en el empleo y será hasta entonces que podrán solicitar el cambio de adscripción.

Ahora bien, en el caso de que en el nombramiento no contemple el lugar en el cual deba prestar sus servicios el trabajador, trae como consecuencia según criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Ejecutoria B.I.J., núm. 79, p. 548 de 3 de noviembre de 1952.-A.D. 3665/1951. Roberto García Infante. R. el 9 de octubre de 1952 "...si en nombramiento expedido a un empleado público no se hace ninguna referencia a la circunstancia de que prestará sus servicios en determinado lugar, ello debe entenderse en el sentido de que el Titular está facultado para cambiarlo de adscripción cuando las necesidades del servicio lo demanden, sin que para hacerlo deba justificar los motivos de su determinación...". En este sentido es claro que el trabajador deberá desempeñar sus funciones en el lugar que le haya sido determinado en su nombramiento.

" Fracc. V.- Desempeñar las funciones propias de su cargo con la intensidad y calidad que éste requiera, el análisis de esta fracción se efectuará conjuntamente con las fracciones VII, VIII, IX y X del presente artículo.

“ Fracc. VI.- Obedecer las órdenes e instrucciones que reciban de sus superiores en asuntos propios del servicio. Una vez cumplidas expresarán las objeciones que ameriten; esta obligación reviste gran importancia en la labor cotidiana de los servidores públicos, ya que impone el deber de acatar las órdenes que se reciban de un superior inmediato en asuntos propios del servicio y una vez cumplidas, si es el caso expresar dentro del plazo de diez días otorgado de conformidad con el art. 83 del propio Reglamento, las objeciones correspondientes en las cuales se manifiesten los hechos motivos de la ilegalidad del acto recurrido. Como se mencionó esta disposición reviste una gran importancia, ya que si el trabajador desacata alguna orden emitida por su jefe inmediato y sin justificación alguna, se hará acreedor como medida disciplinaria inmediata a la aplicación de un extrañamiento de conformidad con el art. 71, fracc. I del multicitado Reglamento, por la omisión en que incurrió y en el cual se le marquen las circunstancias que inciden para la aplicación de esta sanción, así como de exhortar al trabajador para que en lo sucesivo acate las disposiciones que se le impongan, siempre y cuando obviamente se trate de asuntos propios del servicio. Si posteriormente a la imposición de este tipo de sanción, el empleado no modifica su conducta o comprueba tener alguna justificación para omitir el cumplimiento de la indicación que se le impone, estaremos ante la presencia de una reiterada desobediencia sin justa causa, que podrá ser sancionada por el superior jerárquico de conformidad con lo dispuesto por el art. 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que marca el inicio de un procedimiento administrativo en contra del trabajador, en el cual se instrumentará un acta circunstanciada, con la intervención de la representación sindical del empleado (tratándose de trabajadores de base), en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan. Una vez instrumentada el acta respectiva se remitirá a la Dirección General de Personal de la Secretaría de Educación Pública, que es la instancia de autoridad facultada por el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 26 de marzo de 1994, para emitir el dictamen correspondiente sobre la procedencia o improcedencia del cese del trabajador. El cese de los efectos del nombramiento es equiparable en materia laboral a dar por terminada la relación contractual, sin responsabilidad alguna para el patrón.

Ahora bien en relación con el repetido desacato de órdenes a que me refiero con anterioridad, la disposición normativa no es precisa cuando habla de desobedecer retiradamente, pues no señala cuántas han de ser y en consecuencia se atenderá al criterio establecido por el inciso b) del art. 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que señala que se considerará como causa para dejar sin efecto un nombramiento sin responsabilidad para el titular de la dependencia el que el trabajador desacate por más de tres ocasiones la orden que se imponga, aunque el espíritu de la disposición pareciera ser otro, se observa que en la práctica que este criterio es inclusive aceptado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al emitir sus resoluciones sobre el cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores.

" Fracc. VII.- Comportarse con la discreción debida en el desempeño de su cargo; esta fracción será comentada conjuntamente con la fracción X.

" Fracc. VIII.- Tratar con cortesía y diligencia al público; esta fracción será comentada conjuntamente con la fracción X.

“ Fracc. IX.- 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 se les tenga encomendado; esta fracción será comentada conjuntamente con la fracción X.

“ Fracc. X.- Abstenerse de denigrar los actos del gobierno o fomentar por cualquier medio la desobediencia a su autoridad; ; como se señaló al principio de este capítulo el personal que conforma la Secretaría de Educación Pública tiene diversos nombramientos, sin embargo las disposiciones de las fracciones V, VII, VIII, IX y ésta que se comenta, imponen como obligaciones para el personal de la Secretaría; independientemente de su tipo de nombramiento o función que desempeñen; observar una conducta decorosa y discreta en su vida pública, tratar con diligencia y cortesía al público y en general desempeñar su encargo con la intensidad y calidad, que éste requiera, atendiendo las órdenes e instrucciones de sus superiores. La falta de observancia o cumplimiento a estas obligaciones, produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad. Esta responsabilidad de acuerdo a lo que señala el maestro Gabino Fraga, puede ser de tres tipos: penal, administrativa o civil.⁴²

“La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien

⁴² GABINO FRAGA, Ob. Cit. P.p. 140,141

por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública”.

El Código Penal consagra uno de sus títulos a los *“delitos cometidos por funcionarios públicos”*, considerando entre ellos *al ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, cohecho y peculado y concusión*.

“ La responsabilidad administrativa, tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser *concomitante con la responsabilidad civil* y la penal. Por lo general este tipo de responsabilidad es derivada de una falta disciplinaria y como consecuencia, la sanción que se impondrá al trabajador es congruente con este hecho, aplicándose una medida disciplinaria, también conocida como medida correctiva, misma que será impuesta por el superior jerárquico al empleado que cometió la falta.

“La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de las sanciones que impone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Este tipo de responsabilidad regularmente se presenta con los empleados que manejan fondos o valores.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Para concluir el análisis de este punto, señalaré que la observancia y cumplimiento a las disposiciones establecidas en estas fracciones, puede traer como consecuencia sanciones para los trabajadores, sin embargo, debe darse una adecuación de dichos preceptos a la situación actual que priva dentro de la Secretaría de Educación Pública, ya que si bien consagran el espíritu del legislador encaminado a preservar el buen servicio y la calidad en el trabajo que se desempeña, también lo es que ni han sido motivo de una actualización desde el año en que fueron emitidas (1946).

" Fracc. XI.- En caso de renuncia, no dejar el servicio sino hasta que le haya sido aceptada y entregar los expedientes, documentos, fondos, valores o bien cuya atención, administración o guarda estén a su cuidado, de acuerdo con las disposiciones aplicables; esta obligación relativa a que para el caso de renuncia del trabajador, no podrá separarse del servicio sino hasta que le haya sido aceptada ésta, transgrede bajo una estricta interpretación, el derecho a la libertad de trabajo contemplado en el art. 5o. de nuestra Constitución, toda vez que a nadie se puede obligar a no separarse de su empleo, si existe su voluntad de dar por terminada la relación laboral.

" Fracc. XII.- Residir en el lugar de su adscripción, salvo los casos de excepción a juicio de la Secretaría; esta disposición es anacrónica e inaplicable actualmente, toda vez que no es requisito indispensable que los trabajadores residan en el lugar en que hayan sido adscritos, toda vez que sería materialmente imposible asignar a cada

trabajador una adscripción en el lugar en que residen o viceversa, sería imposible que cada trabajador viva en el lugar que presta sus servicios personales.

“ Fracc. XIII.- Trasladarse al lugar de nueva adscripción señalado por la Secretaría, 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. Dicha entrega deberá ser hecha, salvo plazo especial señalado expresamente por la Secretaría, en un lapso máximo de diez días; el artículo 55 del Reglamento en comento, señala los supuestos en los que se podrán otorgar cambios de adscripción a los trabajadores de la Secretaría, siendo éstos por necesidades del servicio o por así convenir a los intereses del empleado, en cualquiera de estos casos el trabajador tendrá como obligación efectuar una entrega-recepción de la información, documentación y bienes que le haya sido asignados para el ejercicio de su encargo. Para tal efecto instrumentará de conformidad con las disposiciones administrativas que se establezcan, un acta en la cual detalle la documentación y bienes que entrega a la Dependencia, misma que le será recibida de conformidad por su jefe inmediato y será validada para su procedencia. Una vez que ha cumplido con esta obligación deberá tomar posesión de su nueva adscripción en un término que no excederá de cinco días, contados a partir de que haya efectuado su entrega recepción. Este término de cinco días, se refiere a que el trabajador no incurra en un abandono de empleo, al faltar injustificadamente por más de tres días de manera consecutiva a sus labores. (art. 60 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública).

" Fracc. XIV.- Dar facilidades a los médicos de la Secretaría para la práctica de visitas y exámenes en los casos siguientes:

a) Incapacidad física,

b) Enfermedades,

c) Influencia alcohólica o uso de drogas enervantes y

d) A solicitud de la Secretaría o del Sindicato en cualquier otro caso."

Durante el desempeño de sus labores, los trabajadores se ven afectados por enfermedades o accidentes de trabajo, que los incapacitan para poder prestar sus servicios, ya sea de manera temporal o definitiva, ante tal situación, el legislador ha previsto como una obligación de los mismos, dar las facilidades necesarias para que se les practiquen los estudios o análisis correspondientes por parte de las instancias médicas, a efecto de determinar el tipo de enfermedad o incapacidad que presentan.

La Ley del ISSSTE, contiene un capítulo destinado a reglamentar el Seguro de enfermedades que les asiste a los trabajadores para el caso de que padezcan alguna incapacidad física, ocasionada por una enfermedad o un riesgo profesional.

" Fracc. XV.- Procurar la armonía entre las dependencias de la Secretaría y entre éstas y las demás autoridades en

los asuntos oficiales, al igual que las anteriores fracciones esta disposición está enfocada a preservar el orden institucional de las Dependencias de la Secretaría de Educación Pública, obligando al trabajador a cumplir sus funciones, protegiendo los intereses patrimoniales de la Institución y desempeñando la función pública encomendada.

“XVI. Comunicar oportunamente a sus superiores cualquier irregularidad que observen en el servicio;”

finalmente se establece bajo un principio de diligencia, que los trabajadores comuniquen de manera oportuna cualquier irregularidad que observen durante el desempeño de sus funciones. Esta fracción, no menos importante que las anteriores, está directamente relacionada con lo dispuesto en el art. 47, fracción XX de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala que “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones...fracción XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo...”; es decir esta disposición de nueva cuenta tiene el espíritu de preservar la legalidad y lealtad hacia la Institución para la que prestan sus servicios, y su inobservancia trae como consecuencia responsabilidad para el trabajador por omitir su cumplimiento.

Cada una de las anteriores obligaciones que se contemplan en este precepto, reflejan por sí mismas el espíritu del legislador orientado a preservar la prestación del servicio educativo como una actividad

seria, profesional y que requiere de servidores públicos que observen conductas decorosas en todos los actos de su vida pública y de lealtad hacia la Administración pública para la que prestan un trabajo personal, ya que la relación jurídica que une a los servidores públicos con el Estado, es distinta a la de un trabajador con su patrón, puesto que éstos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que los servidores públicos laboran para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública, pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que debe ser siempre legalmente tutelado. Sin embargo en este punto es necesario destacar que la inobservancia o incumplimiento de alguna de estas obligaciones referidas con anterioridad, van a constituir un soporte fundamental para iniciar un procedimiento administrativo en contra de un trabajador y que puede generar desde la imposición de una amonestación, hasta el cese de los efectos del nombramiento del mismo.

c) Prohibiciones

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública señala en su artículo 26, siete fracciones que establecen de manera clara las ***prohibiciones*** que todo trabajador debe respetar durante la prestación

de sus servicios personales en la Dependencia, **predominando las obligaciones de no hacer** y que a continuación señalaré y comentaré:

“Art. 26.- Queda prohibido a los trabajadores:

Fracc. I.- “ Aprovechar los servicios del personal en asuntos particulares o ajenos a los oficiales de la Secretaría”.- es clara la disposición al confrontarla con la fracción V del Art. 25 del Reglamento, al señalarse que los trabajadores deberán “...desempeñar las funciones PROPIAS DE SU CARGO con LA INTENSIDAD Y CALIDAD que requieran”.

Fracc. II.- Proporcionar a los particulares, sin la debida autorización , documentos, datos o informes de los asuntos de la dependencia de su adscripción.- en este caso la prohibición no es absoluta, cuando existe autorización se puede proporcionar la información.

Fracc. III.- Llevar a cabo colectas para obsequiar a los jefes o compañeros, así como organizar rifas dentro de las horas laborables.- las colectas para obsequiar a los jefes, contravienen las fracciones V del artículo 25 del Reglamento en comento.

Fracc. IV.-Hacer préstamos con interés a sus compañeros de labores, salvo los casos en que se constituyan en Cajas de Ahorros autorizadas legalmente.- en principio hay que destacar la falta de técnica jurídica de esta fracción al señalar que sólo serán válidas las "...*autorizadas legalmente...*", término inadecuado ya que la autorización va de la mano con la legalidad; aunado a que no existe en la actualidad ninguna figura jurídica autorizada por la Secretaría de Educación Pública referente a Cajas de Ahorro.

Fracc. V.- Prestar dinero 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.- esta fracción está directamente relacionada con las disposiciones establecidas en el art. 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece los casos en que podrán efectuarse retenciones en las percepciones de los trabajadores.

Fracc. VI.- Habitar en alguna Dependencia de la Secretaría, salvo los casos de necesidades 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.- esta fracción ofrece dos posibilidades de que sean habitados

inmuebles de la Secretaría, en el primer caso operan en los planteles las comisiones de conserjería, a través de las cuales se otorga al personal contratado la permisión de habitar las instalaciones, sin que a cambio se obtenga una renta o remuneración para la Dependencia. En el segundo caso, estamos ante la posibilidad de que el funcionario denominado superior, pueda ser sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por emitir ese tipo de autorizaciones y sobre todo por rentar inmuebles de la Federación. Situación que debe ser observada por el legislador y modificada para evitar falsas interpretaciones que pueda generar responsabilidad para algún servidor público.

Fracc. VII.- Y en general, ejecutar actos contrarios al desempeño de las funciones encomendadas por la Secretaría.- misma que deja abierta la posibilidad de adecuar situaciones no previstas en las demás fracciones de este numeral.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, señala en su Título Segundo los Derechos y Obligaciones de los trabajadores. Hace mención de los derechos de una manera muy general, no así de las obligaciones que se señalan en su Capítulo V, artículo 44; entre las más importantes están las siguientes:...

"I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la Dirección de sus Jefes y a las Leyes y Reglamentos respectivos;

"III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

"VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

"VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

"VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su presentación y eficiencia."

3.2 Procedimiento para el Control de Asistencia

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, en su Capítulo VI, se refiere a la Asistencia al Trabajo; **el artículo 35 cita: "El Reglamento Interior de cada dependencia fijará el procedimiento que juzgue conveniente para el control de asistencia y trabajo de su personal"**. Aún cuando el Reglamento establezca expresamente que cada Dependencia fijará el procedimiento que juzgue conveniente para el control de asistencia de su personal, en todo momento se deberán observar los derechos mínimos consagrados en este Capítulo del Reglamento en comento, como son: *tolerancia en el ingreso al desempeño de sus labores, retardos e*

inasistencias; mismos que serán comentados más adelante en este trabajo de investigación. Asimismo en una estricta interpretación de este precepto podemos señalar que las disposiciones para llevar el control y asistencia del personal, varían de acuerdo a cada Unidad Administrativa, contemplando siempre las disposiciones que han sido señaladas. Sin embargo, los Tribunales laborales han establecido en criterios claros que la forma de acreditar la asistencia a sus labores de un trabajador debe ser a través de documentación fehaciente, en la cual se registren los datos generales del trabajador y se estampe la firma del mismo para su plena identificación. Dichos documentos (registros, controles, libros y tarjetas de asistencia, entre otros), deben estar debidamente certificados por la Dependencia que los emita para darles el valor probatorio que en derecho corresponda. El cumplimiento irrestricto de estos criterios permitirá integrar con mayor fuerza legal los procedimientos de cese de los efectos del nombramiento que se demanden ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. *Los artículos 36 y 37 citan lo siguiente Art. 36.- “Los horarios establecerán el tiempo laboral concediendo una tolerancia de diez minutos para llegar al trabajo. Art. 37.- “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 15 y último de cada mes, según el caso, o mensualmente si se tratare de oficinas foráneas.”*

En estas disposiciones se observa la existencia de lagunas jurídicas, derivadas en gran parte de la falta de actualización del

ordenamiento en estudio, ya que no se establece la temporalidad con que se debe otorgar esa tolerancia a los trabajadores. Al respecto se puede interpretar que el espíritu del legislador va encaminado a otorgar el beneficio de la tolerancia al trabajador en forma diaria, la anterior interpretación se apoya en lo dispuesto por el Art. 80, inciso A del propio Reglamento, que señala que aquel trabajador por jornada que llegue con un retraso de 11 minutos, será sancionado en los términos y condiciones establecidos por este numeral. De esta manera se concluye que los diez minutos posteriores a la hora de entrada del empleado no son susceptibles de ser sancionados, debido a la inexistencia de alguna disposición expresa que así lo señale. Ahora bien, por lo que respecta a los trabajadores que se desempeñan por jornada de horas y por contrato, debiéndose aplicar por analogía a estos casos las disposiciones sobre control de asistencia que aquí se han comentado y que se refieren a trabajadores que se desempeñan por jornada. De esta manera lo dispuesto por el art. 37 en comento, debe ser motivo de adecuación a las actuales condiciones generales de trabajo que prevalecen al interior de la Secretaría de Educación Pública.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Título II, Capítulo V, fracción VI del artículo 44, menciona como una obligación para el trabajador la de asistir puntualmente a sus labores y el inciso b) de la fracción V del artículo 46, dice que el trabajador podrá ser dado de baja, cuando falte por más de tres días consecutivos sin causas justificada a sus labores.

La legislación de los trabajadores al servicio del Estado, dispone que los Reglamentos Interiores de Trabajo, regulen la asistencia de su personal al centro de trabajo, por lo que al ser tan diversas las plazas, puestos y funciones de los empleados públicos y en especial las del personal docente, se hace necesario efectuar una exhaustiva revisión a este rubro y establecer de manera precisa el procedimiento para el control de asistencia del personal que conforma la Secretaría de Educación Pública, evitando que prevalezcan criterios divergentes o subjetivos sobre su aplicación e interpretación.

Es necesario destacar que los actuales procedimientos para el control de asistencia que se llevan al interior de las diversas Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación Pública, no se apegan a los criterios establecidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en diversos pronunciamientos, toda vez que carecen de elementos esenciales como lo son la firma del trabajador (en casos de control a través de tarjetas de checado), los datos de identificación del mismo como son: clave, filiación, horario de labores, centro de trabajo de adscripción, entre otros), al mismo tiempo que los criterios de aplicación de sanciones y medidas disciplinarias por parte del Titular de cada Unidad Administrativa, en algunos casos difieren y son incongruentes con las disposiciones que lo regulan. Por lo anterior, se hace patente la urgencia de efectuar una Reforma a fondo de las actuales disposiciones normativas que rigen las relaciones laborales de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública.

3.3. Licencias

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P., en su Capítulo X se refiere a las licencias y **el art. 50 dice: “Las Licencias a que se refiere este ordenamiento serán de dos clases sin goce y con goce de sueldo.”; el art. 51 señala: “Las licencias sin goce de sueldo se concederán en los siguientes casos:**

I.- Para el desempeño de puestos de confianza, cargos de elección popular, comisiones oficiales federales y comisiones oficiales federales y comisiones sindicales; y

II.- 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 30 días a los que tengan un año de servicios; hasta de 90 días a los que tengan de uno a cinco años; y hasta de 180 días a los que tengan más de cinco años.”; el art. 52 menciona: “Las licencias con goce de sueldo se concederán en los siguientes casos:

I.- Por enfermedades no profesionales, a juicio de los médicos de la Secretaría.

II.- Por enfermedades profesionales durante todo el tiempo 6 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; y

III.- Por cualquier otro motivo hasta por tres días en tres ocasiones distintas, separadas cuando menos por un mes, dentro de cada año. Estas licencias podrán ser concedidas por los jefes de las respectivas dependencias de la Secretaría bajo su responsabilidad, dando el aviso correspondiente al Departamento de Personal de la misma Secretaría.”

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Título Segundo, Capítulo IV, el art. 43, señala las obligaciones de los titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y en su facción VIII, indica:

Sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo en los siguientes casos:

- a) “Conceder licencias a sus trabajadores, para el desempeño de las comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.

- c) Para desempeñar cargos de elección popular.
- d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales en los términos del art. 111 de la presente Ley, y
- e) Por razones de carácter personal del trabajador.

Las Licencias que se concedan en los términos del párrafo anterior, se computarán como tiempo efectivo de servicios dentro del escalafón. . . ."

La Ley Federal del Trabajo de 1970, no hace referencia a las licencias que reglamenten los permisos económicos del trabajador como lo hace la legislación del trabajo burocrático. Considero que la Ley Federal del Trabajo, comete una omisión al no señalar si el trabajador podrá tener derecho a una licencia o permiso con goce de sueldo; en la práctica el trabajador, si hace uso de este derecho, porque los Reglamentos Interiores de Trabajo, conceden esta prestación.

La Ley del Trabajo de 19970, en su Título IV, se refiere a los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones; y la fracción X del artículo 132, menciona la obligación del patrón de permitir a sus trabajadores faltar a sus labores para desempeñar una comisión accidental o permanente de su sindicato o del Estado, siempre que se avise con tiempo y que el número de trabajadores comisionados no perjudique la

buena marcha del establecimiento. Descontándose el tiempo perdido al trabajador o compensarlo con trabajo efectivo; conservando todos sus derechos siempre y cuando regrese a su trabajo dentro del término de seis años.

3.4. De los cambios de adscripción

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P., en su Capítulo Xi, habla de los cambios y el art. 55 menciona: "Los cambios de los trabajadores sólo se efectuarán:

I.- Por necesidad del servicio. En este caso si el trabajador manifiesta su oposición en un plazo de cinco días contados desde la fecha en que se dé a conocer su cambio, deberá demostrar ante la dependencia de su adscripción la improcedencia de la medida, para que ella determine lo conducente.

"II.- Por permuta de empleos que reciban retribución equivalente, tengan equivalencia escalafonaria y condiciones similares de promoción, concertada de común acuerdo entre los trabajadores sin perjuicio de tercero y con anuencia de la Secretaría; y

“III.- Por razones de enfermedad, peligro de vida, seguridad personal, debidamente comprobadas a juicio de la Secretaría, a solicitud del interesado.”; el art. 57 menciona: “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.”

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Título Segundo Capítulo I, art. 16 señala: “ Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que presta sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador. . . .”

“Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

“I.- Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas;

“II.- Por desaparición del centro de trabajo;

“II.- Por permuta debidamente autorizada; y

“IV.- Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.”

En este aspecto tanto la Ley Federal del Trabajo Burocrático, como el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P., son claros respecto a los cambios para el personal, porque señala claramente las causas por las cuales se podrá cambiar al trabajador y los casos en que es necesario el consentimiento del mismo; además se permite al trabajador el cambio de adscripción, si así conviene a sus intereses.

Además en la práctica es muy común que entre el personal docente se realicen cambios de centro de trabajo, dentro del Distrito Federal o hacia algún Estado de la República o viceversa; mediante una permuta o solicitando su cambio ante la autoridad respectiva por medio del sindicato, previo cumplimiento de los requisitos que se señalen.

La Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria en materia burocrática señala al respecto únicamente en su Capítulo V, Título Séptimo, Art. 423, las normas que contendrá el Reglamento Interior de Trabajo, pero no estipula nada referente a los cambios.

El Título Sexto de la misma Ley en el Capítulo X menciona las relaciones laborales de los deportistas Profesionales y el art. 295 dice: " Los deportistas profesionales no podrán ser transferidos a otra empresa o club, sin su consentimiento." Y el art. 296, se refiere a las normas a las cuales se sujetarán, para otorgar la prima a los jugadores por la transferencia.

3.5. De los riesgos profesionales

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P.; en su Capítulo XIII, se refiere a los Riesgos Profesionales y el art. 61 dice: "De acuerdo con lo que establece el artículo 284 de la Ley Federal del Trabajo, 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." El art. 62, menciona la obligación para los trabajadores de avisar a sus superiores en un término de 72 horas a partir del momento del accidente, desde que tengan conocimiento de su enfermedad. El art. 64 dice: " En casos de accidente o enfermedades profesionales, la Secretaría proporcionará lo necesario para la atención del trabajador y su debida atención médica. . . ." el art. 67 cita: "En el caso de incapacidad parcial permanente, el trabajador que sufra podrá optar entre percibir la indemnización respectiva u obtener otro empleo equivalente al anterior, para cuyo desempeño no esté imposibilitado." Y art. 68, menciona las disposiciones que se observarán para evitar los riesgos profesionales; delegando esta responsabilidad en los Reglamentos Interiores de Trabajo de

cada Dependencia, quedando los trabajadores obligados a someterse a las medidas indicadas en el Reglamento respectivo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Título Quinto, se refiere a los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no profesionales; el art. 110 cita: " Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso." Y el art. 111, menciona: " Los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, tendrán derecho a que se les concedan licencias, para dejar de concurrir a sus labores, previo dictamen y la consecuente vigilancia médica, en los siguientes términos:

- I.- A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional, hasta quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince día más con medio sueldo;
- II.- A los que tengan de uno a cinco años de servicio, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro y hasta treinta días más con medio sueldo;
- III.- A los que tengan de cinco a diez años de servicio, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro y hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo, y

IV.- A los que tengan de diez años de servicio en adelante, hasta sesenta días con medio sueldo.

En los casos previstos en las fracciones anteriores, si al vencer las licencias con sueldo y medio sueldo continúa la incapacidad, se prorrogará al trabajador la licencia ya sin goce de sueldo, hasta totalizar en conjunto cincuenta y dos semanas, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado. "

La nueva Ley Federal del Trabajo, en su Título Noveno, se refiere a los Riesgos de Trabajo y el artículo 473 dice: "Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo."; el art. 477, cita: "Cuando los riesgos se realizan pueden producir:

I.- Incapacidad temporal;

II.- Incapacidad permanente parcial;

III.- Incapacidad permanente total; y

IV.- La muerte"; el art. 483, señala que: "Las indemnizaciones por riesgos de trabajo que produzcan incapacidades, se pagarán directamente al trabajador. . . ." y el art. 487 menciona: "Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

- I.- Asistencia médica y quirúrgica;
- II.- Rehabilitación;
- III.- Hospitalización, cuando el caso lo requiera;
- IV.- Medicamentos y materiales de curación;
- V.- Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios; y
- VI.- La indemnización fijada en el presente Título."

La Ley Federal del Trabajo en su Título Noveno, menciona y define los Riesgos de Trabajo; haciendo alusión al tipo de incapacidad que se puede presentar y a las prerrogativas del trabajador al sufrir un riesgo de trabajo, cosa que no sucede con la misma claridad en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; pudiéndose considerar que el artículo III, atenta contra la esencia Social del Derecho del Trabajo, porque si bien protege al trabajador cuando sufre una enfermedad no profesional, este derecho es muy limitado, al señalar un tiempo para que el trabajador reciba su salario completo, si rebasa ese límite, sólo recibe la mitad y si continúa enfermo tendrá derecho a la licencia médica pero sin goce de sueldo. Por lo tanto este artículo es contrario a los intereses del trabajador, porque no recibe su salario completo y es la única fuente de ingresos.

Es importante mencionar que el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P., para legislar sobre los riesgos profesionales, se basa en la anterior Ley Federal del Trabajo; y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, menciona y se refiere al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mismo que fue abrogado en 1963.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado delega la responsabilidad de los riesgos profesionales a la Ley del I.S.S.S.T.E y en la Ley Federal del Trabajo; a su vez la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, señala que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales deben tener las circunstancias y características citadas por la Ley Federal del Trabajo.

3.6. De las infracciones y recompensas.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, en su Capítulo XIV, se refiere a las infracciones y Recompensas. Er. Art. 71, dice: "Las infracciones de los trabajadores a los preceptos de este Reglamento, darán lugar a:

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

El art. 72, señala: "Los extrañamientos por escrito, se harán a los trabajadores directamente por el jefe de la dependencia a que pertenezcan, con copia al Departamento de Personal y a la Comisión Nacional de Escalafón." El art. 75 cita: "Las notas malas serán permanentes en el expediente del trabajador y podrán ser compensadas con notas que se haga al creedor por servicios extraordinarios, acciones meritorias o cualesquiera otros motivos que justifiquen tal recompensa. " Y el art. 82, menciona: "Las infracciones no comprendidas en el presente capítulo, darán lugar a lo que determine la Secretaría teniendo en cuenta la gravedad y las circunstancias que concurren en cada caso."

Sobre las recompensas el art. 81 dice: "Los trabajadores al servicio de la Secretaría tendrán derecho a recompensas por los servicios meritorios que presten en el desempeño de sus funciones y que podrán consistir en:

- a) Notas buenas en su hoja de servicios; y
- b) Felicitaciones por escrito.”

Este tema es tratado solamente de una manera muy general, refiriéndose a las infracciones a las que se hacen acreedores el personal que no cumpla con el reglamento y a las recompensas que son notas buenas y felicitaciones por escrito.

Con respecto a las recompensas o estímulos para el personal docente; éstas deben e ser de tipo económico y con puntuación para el escalafón. Por ejemplo a los profesores que no tengan inasistencias o retardos durante el año escolar, se les otorgará una determinada cantidad de dinero y un número determinado de puntos para el escalafón. Lo mismo se debería de hacer cuando el personal docente, realiza actividades extraclases en beneficio de la comunidad escolar.

El personal docente de la Secretaria; recibe un cheque, un diploma y una medalla, al cumplir 30 años de servicio; también se otorga a los 40 y a los 50 años de servicio, en una ceremonia que preside el Presidente de la República cada 15 de mayo. Es conveniente, establecer este estímulo desde los 15 años de servicio; porque sucede que la Secretaria de Educación Pública, recompensa a los trabajadores manuales, a partir de los 15 años de servicio, otorgándoles un cheque y un diploma.

Por lo tanto es conveniente crear disposiciones jurídicas, que regule el otorgamiento de los estímulos o recompensas para el personal docente.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P., se refiere a las sanciones en su artículo 83, que a la letra dice: ***“Las sanciones que se impongan conforme a este capítulo, serán recurribles por escrito ante el funcionario que ordenó la sanción, en un plazo de 10 días hábiles, a partir de la fecha en que se 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.”*** Y el artículo 85, dice que ***“el Departamento de Personal deberá notificar a la Comisión Nacional de Escalafón, de las sanciones que se impongan a los trabajadores, para que se anoten en su hoja de servicio.”***

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Título Décimo, se refiere a las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones; el art. 164, dice: “Las correcciones disciplinarias se impondrán oyendo al interesado y tomando en cuenta las circunstancias en que tuvo lugar la falta cometida.” Y el art. 165, menciona: “Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otras sanción, se castigarán con multa hasta de mil pesos. Las sanciones serán impuestas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.”

CAPITULO IV

4.1. *Proposiciones y sugerencias.*

Es necesario establecer que el presente trabajo se ha realizado con la intención de destacar algunos aspectos que considero importante analizar con detenimiento y responsabilidad del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, proponiendo a las autoridades competentes como posibles acciones para adecuar este ordenamiento (anacrónico a la fecha) a las necesidades, requerimientos y condiciones generales de trabajo que prevalecen al interior de la Secretaría de Educación Pública, entre otros los siguientes:

- Formar una Comisión Tripartita (Autoridades, Sindicato y Trabajadores), que sea la encargada de efectuar un análisis objetivo de las disposiciones que contiene el del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, buscando adecuar dichos preceptos a las condiciones que prevalecen actualmente en esta Dependencia, instaurando mesas de trabajo en las que se discutan las mejores propuestas, siempre encaminadas a mejorar la prestación de los

servicios educativos a Nivel Nacional y por sobre todo pensando en mejorar el nivel de calidad de vida de los trabajadores, proyectando alcanzar los niveles máximos de excelencia académica que tanta falta le hace a nuestra Educación.

- Los resultados de la actividad anterior, deberán ser propuestos al Titular del Ramo en una Iniciativa que sea llevada al Ejecutivo Federal, buscando generar una Reforma Legislativa del Marco Legal de la Secretaría de Educación Pública, que inclusive pueda reflejarse en ordenamientos de superior jerarquía, como lo son la Ley General de Educación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, rebasadas por las condiciones generales que se viven al interior de esta Secretaría de Estado.
- Incluir dentro de los Programas de Capacitación del Magisterio Nacional, Actualización y formación de Mandos medios y superiores, así como personal técnico y administrativo, cursos relacionados con el conocimiento del Marco Legal que rige las relaciones laborales de dichos trabajadores, buscando crear una "cultura jurídica" que les permita interpretar y aplicar con mayor precisión las disposiciones normativas que integran su desempeño profesional y de responsabilidad; todo esto bajo el principio de prevenir la generación de conductas por parte del personal que transgredan dicho Marco Normativo y tengan como consecuencia la imposición de medidas disciplinarias correctivas o sanciones mayores que pongan en riesgo sus intereses patrimoniales, laborales o personales.

- Crear mecanismos de simplificación administrativa que permitan a los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública enfocar sus actitudes y aptitudes a brindar un servicio de calidad y excelencia, a cada uno de los demandantes del derecho a la Educación.
- Adecuar los procedimientos administrativos de responsabilidades al Marco Legal que rige para los Organos de Control Interno de cada Unidad Administrativa, particularmente en lo que concierne a los Organos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, asimismo por lo que se refiere los procedimientos administrativos para demandar el cese de los trabajadores que prestan sus servicios personales a la Secretaría; esto enfocado a las diversas reformas legales que se han generado en los últimos años sobre estas materias y de acuerdo a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Destacar la importancia de contar con un Programa de Escalafón confiable, que permita a los trabajadores acceder a niveles de puesto superiores a los que tienen asignados, creando para tal efecto una Comisión Revisora que se encargue de adecuar el actual Reglamento de Escalafón, que carece de precisión y eficiencia para cumplir con su función normativa para el que fue creado.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, Méx. 1996
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría general del Derecho Administrativo", octava edición. Porrúa, México, 1988.
- 3.- CANO MARTÍNEZ Leopoldo y Carlos Villarroel Sndoval. Prontuario de los principales ordenamientos jurídicos aplicables en el sector educativo. Secretaría de Educación Pública. México, 1989.
- 4.- CANTÓN MOLLER, Miguel.- Derecho del trabajo burocrático. segunda edición. Pac. México, 1991.
- 5.- CARABES PEDROZA, J. Jesús et al. Fundamentos político-jurídicos de la educación en México. Progreso. tercera edición. Porrúa.México, 1982.
- 6.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I.. Ed. Porrúa, Méx. 1989.
- 7.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. "Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales". Tomo I. décima tercera edición. Porrúa. México, 1993.
- 8- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Méx. 1995.
- 9.- GUERRERO, Euquerio Manual de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, Méx. 1993.
- 10.-OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. p. 345
- 11.-SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. "Doctrina legislación y jurisprudencia". Tomo I. Décima quinta edición. Porrúa. México, 1992.
- 12.-SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. "Doctrina legislación y jurisprudencia". Tomo II. décima quinta edición. Porrúa. México, 1992.
- 13.-SOLANA, Fernando y Raúl Cardiel Reyes. Historia de la educación pública en México. Edición Especial. Secretaría de Educación Pública. México, 1982.
- 14.-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. OFICILÍA MAYOR. El artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación. Populibro. México, 1993.

15.-TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa, Méx. 1995.

16.-VARGAS MENCHACA, José Manuel. Manual para la elaboración de tesis profesionales. "Reglas y consejos prácticos para preparar trabajos de investigación documental". Gráfica, Creatividad y Diseño. México, 1993.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mexicano ésta es tu Constitución. Comentada por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. novena edición. Porrúa. México, 1994.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. trigésima primera edición. Porrúa. México, 1995.
- 3.- Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba,. Urbina y Jorge Trueba. Ed. Porrúa, Méx. 1998
- 4.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1963.
- 5.- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1946.