



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“NECESIDAD DE INCLUIR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN
EL REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA
EDUCATIVO ESTATAL, COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE
SANCIONES A MAESTROS EN EL ESTADO DE MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MIGUEL ANGEL GONZALEZ PORRAS

ASESOR: LIC. JOSÉ MANUEL CERVANTES BRAVO



FES Aragón

MÉXICO

2006



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.

DEDICATORIAS

A MI ESPOSA ARACELI:

EL AMOR DE MI VIDA, AMIGA,
COMPAÑERA Y COMPLICE
EN TODOS MIS PROYECTOS.
GRACIAS POR TU PACIENCIA
Y APOYO INCONDICIONAL
TE AMO

A MI HIJA ELISA XIMENA:

QUIEN ME MOTIVO A CONCLUIR
ESTE IMPORTANTE CAPITULO DE MI VIDA
Y ESPERO SE SIENTA ORGULLOSA DE
SU PADRE Y AMIGO.
TE QUIERO CORAZON

A DIOS:

POR HABERME PERMITIDO
CONCLUIR ESTE VALIOSO TRABAJO
POR NO ABANDONARME
POR NO PERDER LA FE EN TI
¡GRACIAS SEÑOR!

A MI MADRE Y HERMANAS:

POR LOS MOMENTOS DIFICILES Y GRATOS
QUE COMPARTIMOS JUNTOS COMO FAMILIA,
POR TODO LO QUE APRENDI
Y QUE ME PERMITIO AFRONTAR
REALIDADES CON FORTALEZA

A LA FAMILIA PORRAS SANTOS:

POR SU APOYO EN DIFERENTES
MOMENTOS DE MI VIDA
POR CREER EN MI,
POR SU PALABRAS DE ALEGRIA
PORQUE SÉ ESTAN ORGULLOSOS
DE MI COMO YO DE USTEDES POR TENERLOS

A LA FAMILIA VERGARA SANCHEZ:

POR LA ACEPTACION Y APOYO QUE HE
RECIBIDO DE CADA UNO DE USTEDES,
ASI COMO LA CONFIANZA
QUE HAN DEPOSITADO EN MI.
GRACIAS

A MI ASESOR Y GRAN MAESTRO:

JOSE MANUEL CERVANTES BRAVO
POR LA PACIENCIA,
GRAN APOYO Y
AMPLIO CONOCEDOR EN MATERIA LABORAL

A LA BENEMERITA UNAM Y LA FES ARAGON :

POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD
DE PREPARARME PROFESIONALMENTE,
AGRADEZCO INMENSAMENTE POR SER
LA PLATAFORMA DE LA EDUCACION EN MEXICO.

A CADA UNO DE MIS PROFESORES:

QUIENES HOY DIA RECUERDO
POR SU GRAN SABER Y
AMPLIA EXPERIENCIA

**“NECESIDAD DE INCLUIR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL
REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO
ESTATAL, COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE SANCIONES A MAESTROS
EN EL ESTADO DE MÉXICO”**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....I

CAPITULO PRIMERO

LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA MEXICANA Y EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1 Marco histórico de la educación pública.....1
**1.2 El artículo Tercero Constitucional de 1857 como antecedente del proyecto
educativo.....3**
**1.3 El artículo Tercero Constitucional de 1917 y análisis del articulo 123 apartado
“B” de 1960.....7**
1.4 El estado en la educación del país.....13

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

2.1 Conceptos de ley, reglamento, disposición, norma.....19
**2.2 Conceptos y diferencias entre funcionario público, empleado público,
servidor público y cargo público.....24**
2.3 Naturaleza de las sanciones disciplinarias.....27
2.4 Tipos de sanciones disciplinarias.....29
2.5 La infracción administrativa.....33
2.5.1 La infracción disciplinaria.....35
2.5.2 Los elementos de la infracción.....37
2.5.3 Graduación de las infracciones.....38

**CAPITULO TERCERO
DERECHO COMPARADO**

3.1 La Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado de México.....	40
3.2 El sistema jurídico Federal y el Estatal en el campo educativo.....	47
3.3 Comparación entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos en el Estado de México.....	51
3.4 Análisis comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de México.....	55
3.5 Estudio comparado de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento administrativo del Estado de México en cuanto a los recursos y medios de defensa.....	65

**CAPITULO CUARTO
NECESIDAD DE INCLUIR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL
REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO
ESTATAL, COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE SANCIONES A MAESTROS
EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

4.1 Naturaleza jurídica de la propuesta.....	74
4.2 Efectos jurídicos en relación con la situación administrativo-laboral del servidor público estatal.....	78
4.3 Efectos económicos y sociales en relación con la propuesta.....	82
4.4 Resultado de la propuesta en el contexto actual.....	84

CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFIA	91

INTRODUCCION

La educación en nuestro país en el transcurso de su historia ha jugado un papel importante en las diferentes transformaciones ideológicas, políticas, económicas, jurídicas y sociales hasta el contexto actual respetando el espíritu establecido en el Artículo Tercero Constitucional donde se concibe como el medio más idóneo para aproximarse a una forma ideal de vida. De ahí que la labor educativa plantea propósitos formativos en los educandos y que ha sido desempeñada por diferentes instituciones sociales como son la familia, la iglesia, los particulares, pero sobre todo por aquella que se ha adaptado a las condiciones y llegar a cada uno de los rincones de México: el Estado.

Los servidores públicos docentes y en particular aquellos que laboran en el Estado de México, en el marco legal carecen de un recurso para impugnar aquellos actos mediante sanciones arbitrarias que afectan sus intereses tanto laborales como personales y que por lo tanto limita el desempeño y la eficiencia del servicio cuando los argumentos sostenidos no son suficientes o existe una mala interpretación de la ley que da como resultado una aplicación errónea e incluso injusta contra el trabajador al servicio de la educación. Es por eso que se propone en este trabajo un recurso donde los docentes conozcan, interpreten y apliquen oportunamente toda vez que se vean afectados laboralmente y mediante procedimiento administrativo solicitar a la autoridad correspondiente para que resuelva en definitiva.

En el primer capítulo de esta investigación se muestra el marco histórico de la educación pública en México, con la finalidad de ubicar antecedentes del Artículo Tercero Constitucional, las reformas que ha sufrido en los últimos años y la forma en que interviene el Estado en el sistema educativo de nuestro país.

En el segundo capítulo se presenta el marco conceptual en donde se incluyen definiciones, conceptos, clasificaciones, divisiones y diferencias

referentes a la ley, reglamento, disposición y norma relacionadas con el servidor público, las infracciones administrativas y las sanciones disciplinarias.

En el tercer capítulo se realiza el estudio comparado entre la Ley General de Educación, la Ley federal del Trabajo, la Ley de Responsabilidad de los servidores Públicos, la Ley de Procedimiento administrativo y el Sistema Jurídico del Estado de México referente a los servidores públicos docentes en donde se muestran algunas omisiones que afectan su situación administrativa y laboral.

En el cuarto capítulo se presenta la propuesta fundamentada con suficientes argumentos en donde se señalan los efectos jurídicos, económicos y sociales del servidor público docente en el Estado de México así como señalar el resultado de la propuesta en el contexto actual.

CAPITULO PRIMERO
LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA MEXICANA Y EL SERVIDOR PÚBLICO

- 1.1 Marco histórico de la educación pública en México.
- 1.2 El artículo Tercero Constitucional de 1857 como antecedente del proyecto educativo.
- 1.3 El Artículo Tercero Constitucional de 1917 y análisis del artículo 123 apartado "B" de 1960.
- 1.4 El estado en la educación del país.

CAPITULO PRIMERO

LA LEGISLACION EDUCATIVA MEXICANA Y EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1 Marco histórico de la Educación Pública en México.

La historia de la educación en nuestro país se ha escrito de manera paralela con los acontecimientos más marcados y trascendentales que han definido la estructura de nuestra nación. De manera implícita posee un sentido humano y social donde se van adquiriendo usos y costumbres, los hábitos y las experiencias en todo el proceso de su formación.

Es por eso que es considerada como el eje o motor en la producción cultural, con el propósito de crear hombres y mujeres reflexivos, analíticos, críticos y dinámicos con conciencia del presente para definir un proyecto de vida del que serán protagonistas y transferirlo a las futuras generaciones.

Desde el México prehispánico los Estados indígenas ya habían formado instituciones educativas que cimentaban la grandeza de un pueblo. Como un claro ejemplo tenemos la educación entre los aztecas que pasaba por dos etapas. “Hasta los catorce años de edad el niño era educado en el seno de la familia, después se iniciaba la educación pública en planteles oficiales que era impartida por el Estado. Dos instituciones se encargaban de proporcionar ésta: el Calmécac y el Telpochcalli”.¹

Mientras en el Calmécac predominaba la formación religiosa e intelectual en donde los jóvenes aprendían a descifrar jeroglíficos, hacer operaciones

¹ LARROYO, Francisco: “Historia comparada de la educación en México”, México, Porrúa, 1986, p. 70.

aritméticas, medir el tiempo y observar los astros, conocer las plantas y los animales, en el Telpochcalli era la escuela de guerreros, era una educación práctica en donde aprendían a labrar la tierra, al manejo del arco y la macana, pero la verdadera instrucción se daba cuando el alumno tenía que habituarse a resistir el hambre, la sed, y la fatiga, el frío, humedad y lluvia, a seguir al enemigo si ser visto y hacer caer a este en los campos de batalla.

Puedo señalar que la cultura del México prehispánico fue trascendental en lo político, en lo religioso, en lo militar pero cimentada en una instrucción demasiado rigurosa y selectiva donde también se tenía un sentido elitista debido a la diferencia de clases sociales, sólo unos tenían el privilegio de poder acceder a conocimientos como la astrología y las matemáticas.

Dicha instrucción funcionó hasta la llegada de los españoles quienes imponen un nuevo sistema apoyado en un régimen monárquico pero supeditado a la Iglesia Católica quienes asumían la tarea de la otra conquista por medio de las diferentes Órdenes religiosas, quienes fueron los pacificadores y civilizadores de los indios, los que echaron los cimientos de la iglesia Católica en México y los que encauzaron el desarrollo de la sociedad colonial, pues ellos se dedicaron a roturar los campos, a abrir caminos y escuelas, a fundar templos y hospitales, a construir acueductos y otras obras de utilidad pública. Es así como los Franciscanos, Dominicos, Agustinos y Jesuitas llegan a partir de 1526 para enseñar a los indios a escribir, leer, cantar y sobre todo la doctrina cristiana y alternarse con la agricultura. La finalidad que residía era orientar a los jóvenes hacia un modo de vida útil para los demás y fuera del peligro de los tres males que destruyen y corrompen: la soberbia, la codicia y la ambición.

Ni en España ni en los demás países europeos se concebía que la educación estuviera en manos del Estado. Como consecuencia, las clases populares en su mayoría permanecían analfabetas; la enseñanza primaria era deficiente aún en manos del clero y particulares.

La lucha por la independencia se dice que fue un paso obligado para que México dejara de ser una colonia de España y adquiriera la calidad de nación libre y soberana.

“De entre las causas internas que provocaron dicho movimiento tenemos la desigualdad económica y social que existía entre los blancos, los indios y las castas; los obstáculos que las leyes oponían al progreso de las mayorías populares, y el menosprecio con que eran vistos los nacidos en América”.²

No fue hasta 1821 en el México independiente cuando se introduce el sistema escolar lancasteriano, sin embargo no se tenía un reconocimiento oficial por tratarse de hombres surgidos de la masonería. Es así que para 1833, Valentín Gómez Farías expide las leyes del 21 y 23 de octubre del mismo año en donde se declara la libre enseñanza y pretende secularizar un conjunto de instituciones para dedicarlas al servicio educativo. Con tal decreto se crea la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales. Se puede decir entonces que en el periodo del liberalismo es donde nace la educación pública mexicana.

1.2 El artículo Tercero Constitucional de 1857 como antecedente del proyecto educativo.

Una de las problemáticas en este periodo que se discutía constantemente era la libertad de enseñanza y establecer un control estatal sobre la educación con un sentido progresista, de base científica y promover la filosofía del nuevo Estado Mexicano en los jóvenes para llegar realmente a los intereses de la población en general. Como antecedente el grupo conservador elaboró la

² MIRANDA BASURTO, Ángel: “La Evolución de México”, México D.F. , Ed. Herrero, 1970.

Constitución de 1836, sólo estuvo vigente por un breve tiempo y nada estableció en el capítulo referente a la educación.

Por su parte, el grupo liberal que no compartía la ideología política, educativa, económica y social propone las bases para la Reforma Educativa con el fin de transformar las instituciones culturales heredadas en la Colonia siendo las siguientes:

- ✓ Primera: era necesario crear un sistema educativo que prepare los elementos de una clase media (liberal) que quedara formada en la próxima generación, y que tanta falta hace en la presente.
- ✓ Segunda: a sabiendas de que el Estado no puede ni debe apoyar ninguna doctrina, debe, sin embargo, reconocer la necesidad de una doctrina para refrenar a los facciosos y desterrar de los espíritus los proyectos quiméricos.
- ✓ Tercera: es preciso ir creando por medio de la persuasión un estado de conciencia nacional. Común a todo el pueblo de México.
- ✓ Cuarta: desde el punto de vista filosófico, es necesario aproximar el entendimiento del educando a la verdad. Esto sólo se conseguirá mediante el espíritu de la investigación y de duda (filosófica).

También se originan cambios jurídicos al promoverse la Revolución de Ayutla, con el surgimiento de diferentes disposiciones como la **Ley Juárez** por la que quedaban abolidos los fueros eclesiásticos, también llamada Ley de administración de justicia, la Ley Iglesias, la Ley Lafragua, la **Ley de Lerdo** conocida como la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas en 1856, que afectó a los bienes de la Iglesia y desencadenó la denominada guerra de Reforma, y se culmina con la Constitución Política de 1857 que sobrevivió a

múltiples embates del grupo conservador y la Guerra de Tres Años al expedirse las Leyes de Reforma por el Presidente Benito Juárez en la ciudad de Veracruz, quien consideraba necesario hacer cambios en la Administración Pública incluyendo el aspecto educativo que buscaba transmitir la filosofía del nuevo Estado Mexicano. Sin embargo, el grupo conservador lanzan el Plan de Tacubaya (el 17 de diciembre de 1857) con lo que hace estallar dicho conflicto y que buscaba impedir la aplicación de las reformas. No obstante el mérito de los liberales fue separar definitivamente la iglesia del Estado.

La Constitución de 1857 que en su artículo tercero proclamó “la enseñanza es libre”, principio liberal que también quedó plasmado en el precepto relativo de 1917. Este proyecto fue atacado también por la prensa y el mismo gobierno centralista. Visto de esta manera, los conservadores no estaban de acuerdo que la educación fuese ejercida por el Estado e inmediatamente impugnar el presente decreto con las bases de Tacubaya. Desafortunadamente para ellos, la opinión mayoritaria del congreso constituyente señalaba la libertad de enseñanza y que la misma ley determinaría las profesiones que requerirían de título profesional para su ejercicio.

“En opinión del grupo constituyente de 1857, los principios educativos contenidos en la libertad de enseñanza señalan El diputado Manuel Fernando Soto: entraña los derechos de la juventud estudiosa, los derechos de los padres de familia, los derechos de los pueblos a la civilización. Es una garantía para el desarrollo de ese don que hemos llamado inteligencia. Da acceso a la profesión del Magisterio”³.

Por su parte, el diputado Ignacio Ramírez agrega: Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir un pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar a los que le enseñen.

³ ZARCO, Francisco: “Historia del Congreso Constituyente de 1857”, t. II , Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857, pp 128-143

El diputado Balcárcel que también formaba parte del congreso constituyente expuso que se debe generalizar la instrucción y esté vigilada por el Gobierno y no ser engañados por pseudoeducadores.

Con los criterios y opiniones en torno a los principios en la libertad de enseñanza, el presidente Juárez decide organizar la educación y confía el proyecto a **Gabino Barreda** quien para el **2 de diciembre de 1867** junto con una comisión entrega un documento con el nombre de **Ley de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Municipios**. El único problema era que sólo tenía vigencia para el D. F. y las entidades que dependían directamente del ejecutivo federal.

La presente ley proponía:

- Unificar la instrucción primaria.
- Considerarla obligatoria y gratuita.
- Contenía un plan de estudios para secundaria.
- La creación de la Escuela Nacional Preparatoria.

Posteriormente en **1869** y continuando este proyecto educativo se expide la **Ley Orgánica de Instrucción Pública** en donde se suprime la enseñanza de la religión, con lo que se adquiría una instrucción obligatoria, laica y gratuita. A este tenor puede decirse ciertamente que los estudios pedagógicos comienzan en México durante la restauración de la República y en ese contexto la Ley de 1888 establece las bases generales en materia de educación primaria misma que se prorrogó por los distintos debates en que fue envuelto y quedó plasmada en la ley reglamentaria de marzo de 1891.

1.3 El Artículo Tercero Constitucional de 1917 y análisis del artículo 123 apartado "B" de 1960.

Al restaurarse la República y organizar la educación del país se daban situaciones polémicas entre el grupo liberal y los positivistas, ahora no se trataba del aspecto laico en la educación, sino en el sentido que encerraba el principio de obligatoriedad. Ellos consideraban que no se lesionaba la condición de libertad, más bien permitía preservarla. El laicismo lo consideraban neutral y se pretendía destruir cualquier prejuicio con base en la enseñanza de las ciencias.

Durante el Porfiriato podemos señalar que la educación no estaba al servicio de toda la población, tampoco por el progreso del propio país, los intereses y las necesidades tenían muy marcado el sentido elitista, por eso y otras razones estallarían el movimiento armado de 1910.

Es importante señalar la conceptualización en la libertad de enseñanza y los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicismo, debido a las confusiones generadas entre los grupos conservadores, liberales y los positivistas.

Para el 13 de diciembre de 1916 el debate sobre el **proyecto de reforma a la Constitución de 1857** convocado por Venustiano Carranza en referencia al **artículo el tercero constitucional** y que fue aprobado el dictamen de la comisión.

En el **proyecto educativo** se pretendía mejorar las condiciones de vida de los campesinos así como de la clase obrera por medio de la reforma agraria y la aplicación de preceptos legales que les favorecieran. De la misma manera que se difundiera la instrucción pública entre los trabajadores y tener acceso a la educación primaria. En resumen se intentaba establecer una legislación social

conformada por el aspecto agro, trabajo y educativo con el propósito de proteger a los más débiles.

De esta manera, la Instrucción Pública se regulaba en varios preceptos del citado proyecto y que contenían los siguientes principios:

- La libertad de enseñanza con restricciones constitucionales.
- El laicismo en las escuelas oficiales, primarias particulares, elemental y superior.
- La prohibición de los ministros de culto y otras corporaciones de tipo religiosa para dirigir escuelas de educación básica.
- La gratuidad para la enseñanza primaria pública.

El artículo 31 del proyecto señalaba como principio la obligatoriedad en donde se expresaba: “son obligaciones de todo mexicano, concurrir a todas las escuelas públicas o privadas, los menores de 10 años, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada Estado a recibir la educación primaria elemental...”⁴

El artículo tercero de 1917 marca notables avances en la historia de la educación del país principalmente cuando se refiere al tema de laicismo. Las principales razones por parte de la comisión de la constitución en relación al término laico estaban en que la iglesia sólo buscaba defender los intereses y principios de su doctrina antes que los de la patria. Con esta medida se establecían las bases jurídicas para uniformar el sistema nacional de enseñanza primaria en toda la República.

⁴ ZARCO, Francisco, Op. Cit. P. 141.

El Estado entonces, tenderá a fomentar, respetar y promover y ayudar a la difusión de la cultura, el arte la tecnología, la investigación, el folclor y los deportes, así también considera a quienes tienen la debida aptitud y capacidad para organizar escuelas que gozarán de autonomía en su régimen interno, con libertades pedagógicas y didácticas sin contrarias el principio de igualdad.

Agreguemos también que las instituciones educativas se mantengan ajenas a la política de los partidos y el sectarismo. Hace referencia al deber de los padres de familia de educarlos en casa, instruir y alimentar a sus hijos menores de edad, el tener la libertad para elegir la escuela y los maestros de su preferencia.

En cuanto a los profesores, podrán congregarse o reunirse en sindicatos pero respetando la filosofía moral, religiosa y política de los integrantes. Las escuelas elementales quedaron a cargo de los municipios, mientras que las instituciones de enseñanza media (preparatorias, comerciales e industriales y las que formaban parte del magisterio) dependían de los gobiernos de los Estados y la Universidad Nacional de México encargada de coordinar las demás escuelas profesionales y centros de investigación ahora estaría supeditada al Departamento Universitario que a su vez era dependiente del Poder Ejecutivo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entra en vigor el primero de mayo de 1917 y rinde protesta de ley Venustiano Carranza como presidente de la República. Lo primero que realizó fue dar cumplimiento y aplicación a las disposiciones legales en donde los ayuntamientos se encargaran de las escuelas de educación básica. Surgió una problemática: se demostró que no estaban capacitados para esta tarea, porque su administración y funcionamiento carecían de una preparación científica y pedagógica para llevar a cavo los principios de una educación laica, obligatoria y gratuita.

Todo esto exigía un presupuesto destinado a la organización, legislación y administración escolar, se necesitaban edificios y mobiliario escolar, libros de texto y el pago a los maestros que provocó huelgas, pues se les pagaba el 75% de su sueldo apareciendo protestas de entre ellas la clausura de escuelas. Carranza había cometido el error de encomendar a los municipios dicha tarea por lo peor atendidos que estaban, además de que los recursos destinados a cada municipio fue el botín de politiquillos locales.

El gobierno tuvo en solicitar a la iniciativa privada y cooperara en el servicio educativo pero contradecía al artículo tercero, entonces había que hacer una nueva reforma constitucional referente a la enseñanza pero fue criticada tal iniciativa por quedar lejos de los preceptos jurídicos, las necesidades y el sentir del pueblo pues no quedaban claras las expectativas y seguía el problema del analfabetismo en el país. Más tarde en el precepto se indica el tipo de enseñanza que pueden impartir los particulares pero con las restricciones que el mismo artículo especifica.

Por otra parte, los preceptos constitucionales que involucran la labor de la enseñanza son:⁵

El artículo 27 que previene: "las instituciones que tengan por objeto la difusión de la enseñanza podrán adquirir para ello, los bienes raíces indispensables"

El artículo 31 señala en la fracción I que todo mexicano tiene la obligación de hacer que sus hijos menores de 15 años deben concurrir a las escuelas públicas o privadas a recibir la educación primaria en el tiempo que señale la Ley de Instrucción Pública de cada Estado.

⁵ Ibidem., pp. 148-149

El artículo 73 menciona la facultad que tiene el congreso para legislar en materia educativa. De la misma manera en el artículo 115 se confía al municipio la instrucción primaria, administrado por el ayuntamiento y con las atribuciones que determinen las legislaturas de los Estados. El artículo 130 donde se indica que no se dará validez oficial en los cursos impartidos por los ministros de los cultos.

Como podemos darnos cuenta, la Constitución de 1917 en su texto original no contempló la reglamentación de las relaciones de trabajo entre el estado y sus servidores públicos.

Por otra parte, con fecha del 1º. De mayo de 1917 se hace la primera declaración de los derechos sociales de los trabajadores, específicamente de los servidores públicos y privados. Es por eso que el maestro Trueba Urbina señala: "La relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores deja de ser administrativa"⁶

"La Ley federal del trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del estado en sus disposiciones, pues ordenó en su artículo 2º. Que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil."⁷

Para poder comprender esto, diremos que anteriormente las relaciones entre patrón y trabajador eran reguladas por el Derecho privado, debido a que la prestación de servicios era regulada por un contrato llamado "arrendamiento de servicios" donde consideraba al trabajador como arrendador que consideraba al patrón o arrendatario su fuerza de trabajo a cambio de la renta o un salario. Sin

⁶ TRUEBA URBINA, Alberto: "Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral", 6ª edición, Porrúa, México 1981, p. 189

⁷ DE LA CUEVA, Mario: "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Ed. Porrúa, México, 1972 pp. 50.

embargo en la práctica el trabajador tenía que aceptar las condiciones que imponía el patrón por su estado de necesidad económica.

Para el 5 de diciembre de 1960 el artículo 123 Constitucional consta de dos partes: apartado "A" que fija los principios generales de protección al trabajador particular y el apartado "B" referente a la protección de los trabajadores al servicio del Estado con derechos similares a los establecidos en el apartado anterior, esta última sería reglamentada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (llamada también ley burocrática), que fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de ese mismo año.

Ahora bien, haciendo un análisis es cierto que la mayoría piensa que los trabajadores al servicio del Estado sólo son regidos por el artículo 123 Apartado "B" constitucional, sin embargo otros preceptos del citado ordenamiento también los regula:

1. El artículo 3º fracción VIII que a la letra dice: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de

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

Como podemos observar, el texto nos remite al apartado “A” aunque teóricamente debe ser al “B” ya que forma parte de la Administración Pública. Sin embargo, por razones históricas y de tipo político-económicas se justifica que los organismos descentralizados se norman por el apartado “A”.

1. El artículo 115 fracción VIII párrafo segundo: “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.”

De la misma manera, las relaciones de trabajo entre el servidor público y el Estado serán regidas por normas de tipo local, estatal y federal esta última de manera supletoria en caso de encontrar ciertas lagunas en materia común.

Es necesario aclarar que no son los únicos artículos que tienen relación con el artículo 123 constitucional, sin embargo por las características del presente trabajo de investigación únicamente citamos los anteriores.

1.4 El Estado en la educación del país.

Antes de abordar el papel del Estado con la educación será importante hablar del **servidor público**, el individuo o persona física que realiza en particular diversas tareas o funciones en todos los niveles. En el devenir histórico de las diferentes culturas universales, ha sido indispensable la participación del individuo para prestar diferentes servicios desde la construcción de grandes edificios y zonas arqueológicas, hasta la conservación del orden interno, de recaudar los impuestos y realizar pagos, el establecer relaciones con otros Estados así como el hacer proyectos de obras públicas y administrativas.

Con el paso del tiempo, aumenta la población e implica multiplicar los servicios públicos por parte del Estado quien requiere de un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores conformando así una estructura más compleja. “De hecho, la concepción de funcionario público se gesta a partir del siglo XVIII donde deja de ser un privilegio oligárquico a partir de la Revolución Francesa. Durante el mercantilismo la multiplicación de los servidores públicos del Estado, sin embargo viven en las peores condiciones y los trabajadores empiezan a agremiarse”⁸

Como podemos darnos cuenta, el servidor público ha sido el ejecutor y pieza clave del Estado para gobernar y permitir el desarrollo económico, político, social y educativo de cada país.

Por lo que respecta en nuestro país, en la época colonial marca el inicio de la función pública con las Leyes de Indias que eran un conjunto legislativo promulgado por los reyes de España para ser aplicado en las Indias, es decir, en los territorios americanos bajo dicha administración. No fue hasta el periodo del México independiente que después de librarse del yugo español necesitaba organizar la administración.

Es así cuando en la Constitución de 1824 y en particular en el artículo 110 frac. XX, referente a las atribuciones del Presidente de la República señalaba: “suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo”⁹.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel: “Derecho Burocrático Mexicano” 2ª edición, Porrúa, México, 1997, pp. 50.

⁹ Tomado del art. 110 de la Legislación Mexicana expedida de la Independencia a la República, citado por ZARCO, Francisco.

Para 1829 se expide una ley para que se trabaje en las oficinas todos los días menos los de fiesta nacional. En 1831 el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y solamente era deducible por disposición legal, en determinados casos. En 1854 los funcionarios de los Estados cesan el fuero que disfrutaban y por decreto de gobierno se prohíbe a los empleados públicos practicar los juegos de azar.

Comentario: En las condiciones de trabajo de las relaciones obrero y patrón existían muchas lagunas, con mayor razón fue regular la permanencia de los servidores públicos así como el derecho al sueldo aún se carecía de un ordenamiento referente a los trabajadores del Estado durante este periodo.

Entre 1857 y 1911 una serie de circulares fueron expedidas por diferentes instituciones del gobierno consistentes en descuentos de sueldos a los empleados públicos, se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad así como determinar que la viuda de un empleado público puede firmar la nómina para la percepción de sueldo. En 1896 se expide una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

De esta manera, en 1911 fue elaborado el proyecto de **Ley de Servicio Civil de los Empleados Federales**, que intentaba asegurar los derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no a ser aprobado.

Como podemos darnos cuenta, la aparición del servidor público no es una figura creada en el siglo pasado, es el resultado de los cambios económicos, políticos, educativos, jurídicos y sociales de un Estado que necesita apoyarse de personas físicas para poder ejercer la facultad de gobernar a un pueblo.

Después de haber hecho referencia al servidor público, hablaremos del contexto histórico de nuestro país y la posición del Estado en la educación de México que ha tenido diferentes enfoques, desde la época prehispánica hasta la Reforma de 1857 y de 1917 hasta nuestros días con el firme propósito construir el progreso social y la igualdad de condiciones en el aspecto económico, político, educativo y jurídico de la nación.

Es así que para el siglo XX, el desarrollo educativo del país se determina por las circunstancias y los acontecimientos vividos en dicho momento: la Revolución Mexicana de 1910 que pugna por la libertad y lucha por las desigualdades sociales. La creación de la Universidad Nacional de México en ese mismo año; se plantea resolver el problema educativo y hacer valer el derecho de todos a la enseñanza.

Acciones importantes fueron llevadas a cabo durante esta etapa como las campañas de alfabetización, el fomento de las escuelas primarias tanto urbanas como rurales; la promoción de los libros de texto gratuitos; la creación de más escuelas secundarias, preparatorias y normales en el país. En el transcurrir de todo este proceso nace el Instituto Politécnico Nacional, los Centros Técnicos de Enseñanza e Investigación, la Universidad Nacional Autónoma de México, de la misma manera surgen universidades en los Estados de la República.

En nuestros días, la Constitución política de México y la Ley General de Educación (LGE) son los principales documentos legales que regulan el sistema educativo mexicano. El Estado promoverá y atenderá todas las diferentes modalidades educativas incluyendo la educación superior, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de la cultura de México.

En el artículo primero de la Ley General de Educación dice: "Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y

municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Dentro de las funciones escolares del Estado tenemos que tiene la facultad para exigir el grado de cultura intelectual moral y física que reclame el bienestar de la población y el cumplimiento de esas exigencias del bien común. Determinar los planes y programas de educación básica para todo el país, con los propósitos y enfoque de las diferentes asignaturas y mencionar cuál es el perfil curricular que debe tener el alumno al egresar de cada nivel educativo.

Promover por medio de los talleres generales de actualización un conjunto de herramientas a los docentes que permitan el intercambio de experiencias en el aula, así como los materiales de apoyo y las estrategias técnico-pedagógicas y con ello lograr un conocimiento integral en el desarrollo del alumno. También tiene el derecho de revisar las condiciones higiénicas y los materiales en los planteles y asegurarse de que cuentan con los elementos necesarios para ofrecer el servicio educativo. El ofrecer una tabla de equivalencias y evaluación de los estudios que permitan al alumno continuar en planteles diferentes por diferentes razones.

En lo que toca al ejercicio de las escuelas y de los profesores, estos gozarán de los derechos y prestaciones establecidos por los institutos de seguridad social, en donde incluye las pensiones de vejez, invalidez y jubilación, así como de exención de impuestos federales, locales o municipales.

Sin embargo, el Sistema Educativo Federal y el Subsistema Educativo Estatal tienen contrastes diferentes en lo referente al campo jurídico en materia laboral con respecto a los servidores públicos docentes, quienes a pesar de

pertenecer a un gremio sindical muchas veces quedan desprotegidos por diferentes circunstancias, pero más adelante se abordará dicha temática.

CAPITULO SEGUNDO
MARCO CONCEPTUAL

- 2.1** Conceptos de ley, reglamento, disposición, norma.
- 2.2** Conceptos y diferencias entre funcionario público, empleado público, servidor público y cargo público.
- 2.3** Naturaleza de las sanciones disciplinarias.
- 2.4** Tipos de sanciones disciplinarias.
- 2.5** La infracción administrativa.
 - 2.5.1** La infracción disciplinaria.
 - 2.5.2** Los elementos de la infracción.
 - 2.5.3** Graduación de las infracciones

CAPITULO SEGUNDO MARCO CONCEPTUAL

2.1 Conceptos de ley, reglamento, disposición, norma.

Para precisar cada uno de los conceptos será necesario señalar que hay leyes naturales que expresan relaciones constantes entre fenómenos, las fórmulas destinadas a explicarlos revelando sus antecedentes y sus consecuentes.

Sin embargo, la palabra **ley** no se usa exclusivamente en indagaciones científicas, porque podemos hablar de leyes de arte y de la moral, de leyes divinas y constitucionales. García Máynez coincide con Kelsen en cuanto a “la significación primitiva del término **Ley**, que era *Nomos Lex*, y que no se entendía la expresión de uniformidad de los hechos científicos, sino una regla establecida por la voluntad consciente de ciertos hombres”¹⁰.

Los mismos autores romanos emplearon dicho término para referirse no únicamente a las reglas de la actividad humana, sino para emplearlo en sentido científico porque expresan relaciones indefectibles, es decir, procesos que se desenvuelven siempre del mismo modo y que pueden ser sujetas a un método experimental para ser comprobables.

Desde el punto de vista jurídico, “**Ley** es la norma jurídica emanada del poder público. Es un medio para establecer los principios del Derecho positivo y hacer más accesible su conocimiento a todos los hombres de la sociedad. La ley expresada en términos concretos por medio de la palabra, se conoce con más

¹⁰ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo: “Introducción al Estudio del Derecho”, Cuadragésima edición, Ed. Porrúa, México, 1989, pp. 5.

facilidad que las fórmulas, a menudo vagas que derivan de las costumbres jurídicas”.¹¹

Son acertadas las definiciones que los autores señalan, sin embargo ni en el propio Derecho el vocablo **ley** posee un significado único, porque si lo vemos desde un sentido amplio, equivale a norma jurídica, ya derive de los órganos del Estado, de la costumbre, o de cualquier otra fuente a la que el ordenamiento jurídico atribuya poder de dictar o crear normas. Ello sin excluir a la propia libertad de pactos (es así como se dice de forma taxativa que “el contrato es ley entre las partes que lo suscriben” o que “el testamento es la ley de la sucesión mortis causa”).

En sentido material, **ley** significa norma jurídica escrita emanada de aquellos órganos a los que el Estado atribuye fuerza normativa creadora. Desde este punto de vista, “es también ley la norma que dicta desde un determinado ministerio u órgano del gobierno o del poder ejecutivo, hasta un ayuntamiento o municipalidad (a través de los reglamentos u ordenanzas municipales). No lo es en cambio la costumbre, que emana de forma directa y con un impulso espontáneo del pueblo”.¹²

Si consideramos desde el órgano que la creó, sólo es **ley** la norma jurídica escrita que emana del poder legislativo. De esta forma, no son leyes todas y cada una de las normas que se dictan en un Estado, sino sólo las promulgadas por los órganos a los que cada Constitución otorga la competencia para crearlas.

Como características generales de la **ley**, se puede decir que son normas de carácter general y abstracto que regulan una serie de supuestos o relaciones indefinidas, conteniendo un efecto jurídico concreto para todos y cada uno de los

¹¹ GARCIA, Trinidad: “Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho”, Ed. McGraw –Hill, México 1998, pp. 42.

¹² Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 2000.

supuestos a los que la propia ley se refiere; son normas escritas que para tener eficacia deben ser promulgadas, publicadas en el boletín diario, gaceta o periódico oficial que existe al efecto (Diario Oficial de la Federación, Gaceta de Gobierno Estatal y Boletines oficiales), y aprobadas con arreglo al procedimiento formal de elaboración previsto para ello (principio de legalidad). Según la tradición se entendía que un requisito de la ley, para que pueda cumplir su finalidad de ir dirigida al bien común es el de su justicia interna, pero se trata más de una tendencia deseable que de un requisito inexcusable, pues de lo contrario las leyes injustas no serían leyes.

En la tipología o conjunto de leyes de un Estado debe observarse el principio de jerarquía normativa: así, una **ley** no puede oponerse a lo que dice la constitución, entendida ésta como ley suprema, ni un reglamento debe contradecir lo que dispone una ley, por tener ésta un rango superior.

En lo respectivo al **reglamento** se define como un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo con carácter jurídico. Esto es lo que nos señala el Derecho Administrativo de manera general, sin embargo, antes de quedarnos con esta acepción será importante analizar lo que sostienen otros autores.

El lic. José Luis Villar Palasí sostiene: “**reglamento** es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la ley con forma y régimen típico”¹³.

Por su parte, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández dicen que “el **reglamento** es toda norma escrita y dictada por la administración”.¹⁴

¹³ VILLAR PALASÍ, José Luis: “Curso de Derecho Administrativo”, Publicaciones Madrid, Madrid, 1972, pp. 21.

La propia Constitución reconoce a la administración la potestad de dictar reglamentos, sin embargo, esta potestad reglamentaria se aplica de forma incorrecta si el reglamento vulnera la ley (norma de rango superior),

Gabino Fraga, en su libro de Derecho Administrativo dice: “ el **reglamento** es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo”.¹⁵

Podemos afirmar que esta es la definición más completa de todas las anteriores ya que reglamentar sólo faculta al Poder Ejecutivo con el propósito de hacer menos pesada la tarea que de por sí desempeña el Poder Legislativo. También es cierto que el uso de dicha atribución permite que la legislación se adapte de manera oportuna a las circunstancias y necesidades del momento en donde tiene que ser aplicada.

Una **disposición** es el conjunto de medidas ordinarias propias de su competencia, que adopta el Gobierno de un Estado nacional, o una comunidad independiente o Estado federal dentro del país. El órgano competente para dictarlos es el Gobierno de una entidad independiente, pero puede haber decretos emanados de un órgano inferior, por ejemplo una comisión delegada del Gobierno, y disposiciones de menor rango que no adoptan la forma de decreto sino de órdenes.

Estas disposiciones pueden tener un contenido normativo, es decir, se trata de una serie de reglas que establecen una determinada ordenación de

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.: “Derecho Administrativo 1º y 2º cursos”, Ed. Oxford, México, 2000, pp. 15.

¹⁵ FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo” Ed, Porrúa, México, 2000, pp. 104.

situaciones jurídicas que se basan en la suposición que da motivo a los hechos, sus requisitos y los efectos que producen, o por el contrario organizativo que marcan la estructura de una institución pública compuesta de uno o diversos órganos, con expresión de sus respectivas competencias y las normas de su funcionamiento.

Por otro lado, los decretos suelen denominarse, desde otro punto de vista, reglamentos porque constituyen la genuina potestad reglamentaria que tiene el poder ejecutivo para dictar normas de carácter general, que tienen rango inferior al de ley, y en materia propia de su competencia.

La palabra **norma** significa regla de conducta; en sentido estricto es cuando impone deberes y otorga derechos. Son las normas, directrices, los caminos que ha de seguir el hombre para el mejor desarrollo de la sociedad. Son los enunciados que establecen la forma en que ha de ordenarse una relación social. A continuación veremos cómo definen la norma jurídica los estudiosos del Derecho.

“Norma jurídica son aquellas disposiciones que el poder público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales”.¹⁶

Es cierto, para que haya orden y progreso social es necesario establecer una serie de normas para alcanzar un ambiente de paz y respeto mutuo, lejos de la violencia y las relaciones antisociales, que busca regular conductas en las diferentes esferas del ámbito social, económico, político, laboral, de salud y educativo.

¹⁶ GÓMEZ GONZALEZ, Fernando Flores, “Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil”, Porrúa, México, 1993, pp. 5-6.

Hans Kelsen señala que proviene esta acepción del latín norma, y en la lengua alemana ha adquirido el carácter de latinismo mediante el cual se designa, un mandamiento, un reglamento, una orden. Para él, la norma es la expresión de la idea que algo debe acaecer y especialmente de que un individuo debe comportarse de una determinada manera, independientemente del comportamiento efectivo, en principio¹⁷. Afirma también que no debe confundirse la norma con un precepto jurídico cualquiera porque la primera entiende una construcción lógica, mientras la segunda sólo alude a la descripción de un artículo legal.

No debemos confundir la norma con la ley, porque no sólo se trata de una regla de conducta, sino que pretende ser regla o criterio de cualquier actividad u operación, mientras la norma carece de las notas coercitivas de la ley, en sentido jurídico.

En breve podemos afirmar que la norma es una regla de conducta de carácter obligatorio que sólo tendrá un valor práctico sea o no aplicado en los hechos.

2.2 Conceptos y diferencias entre funcionario público, empleado público, servidor público y cargo público.

Es cierto que con la publicación en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 31 de diciembre de 1982 sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se hace diferencia entre las diferentes categorías que desempeñan cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, sino que de manera general se denomina como servidor público, consideramos que es importante hacer una precisión de cada categoría y tener más clara la división del trabajo en el ámbito público.

¹⁷ KELSEN, Hans, “Teoría General de las Normas”, Trillas, México, 1994, pp. 19.

El tratadista de Derecho Administrativo lic. Miguel Acosta Romero hace una clasificación de las diferentes categorías del trabajador al servicio del Estado:

Funcionario público: es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que asume un carácter de autoridad.

Empleado público: es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante un salario caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

Servidor público: "es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente. Puede pertenecer a la administración pública centralizada o a la administración pública paraestatal".¹⁸

Por otra parte, es necesario hacer la distinción entre funcionario y empleado público, es por eso que el maestro Gabino Fraga señala algunos criterios para diferenciarlos:

1.- Considera que el primer criterio es **la duración del empleo**, así mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado los empleados tienen un carácter de permanente.

2.- El segundo criterio que considera Gabino Fraga es el de la **retribución** en donde dice que los funcionarios pueden ser honoríficos y en los empleados son remunerados, pero no es una regla a cumplir porque en la realidad todos los servidores públicos gozan de una remuneración, proporcional a su labor.

¹⁸ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. pp.139-140.

3.- Otra diferencia es **la relación jurídica que los vincula con el Estado**: se dice que si la relación es de Derecho Público se tiene la de funcionario, pero si es de derecho Privado se tiene la de empleado. Es cierto que esta distinción que se hace no se acepta por completo debido a que la función pública tiene que ser por lógica de Derecho Público.

4.- El siguiente criterio se refiere al **poder de decidir y ordenar** por parte de los funcionarios públicos en tanto que los empleados públicos solamente son ejecutores, es por eso que Gabino Fraga agrega: "Mientras todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios".¹⁹

5.- Otra diferencia que se ha señalado es que funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley que crea una relación externa que da al titular u carácter representativo, mientras que el empleado solo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

Podemos decir que el poder del Estado necesita de la participación de una persona para ejercer esa competencia que le es atribuida. Tal y como lo señala el licenciado Rafael Bielsa "la realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado se dividen en Funcionarios y Empleados".²⁰

No debemos olvidar también la importancia que tiene el cargo público de una persona física al servicio del Estado, y como menciona Miguel Acosta Romero: es el lugar instituido en la organización pública, con denominación

¹⁹ FRAGA, Gabino, Op. Cit. pp. 172

²⁰ BIELSA, Rafael, "Principios de Derecho Administrativo", Ed. Desalma, Buenos Aires, 1966, pp. 464.

propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.²¹

2.3 Naturaleza de las sanciones disciplinarias.

Al hablar de la naturaleza de las sanciones administrativas, nos referiremos a los diferentes criterios que se consideran para la aplicación de las mismas, así tenemos el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; el de la naturaleza de su contenido en donde aquí se clasifican en pecuniarias (sanciones económicas), privativas de la libertad y las restrictivas de otros derechos; el de la naturaleza de la obligación infringida en donde se identifican como civiles, penales, administrativas, laborales, etc.

Si bien es cierto, la naturaleza de las sanciones y específicamente administrativas con respecto a los servidores públicos es la reparación del daño, de ahí que también son consideradas como disciplinarias porque la aplicación es materia de una autoridad que la impone con base en los procedimientos administrativos, sin importar que la propia resolución impugnada sea por parte de la autoridad judicial que dicte una resolución sin modificar que es de naturaleza administrativa.

Antes de continuar será necesario precisar el término sanción administrativa o disciplinaria para los servidores públicos. García Máynez menciona que “sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”.²²

²¹ GARCIA MAYNÉZ, Eduardo, Op. Cit. pp.140.

²² Ibidem. p. 294.

De esta manera el tratadista José Roberto Dromi nos dice que “las sanciones administrativas contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias; por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto pueden recaer ambas sanciones, en un caso como funcionario y en otro como administrado”.²³ Así mismo señala que pueden ser correctivas (la amonestación, el apercibimiento, la multa, la postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en escalafón, la suspensión del cargo y la suspensión del sueldo), expulsivas (la remoción o también llamada cesantía y la exoneración o destitución) y represivas considera el propio arresto.

Las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican considerando su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica en el sentido que maneja Luis Humberto Delgadillo.

Sin embargo, para Otto Mayer las sanciones disciplinarias las divide en disciplina depurativa y disciplina correctiva: la primera simple y sencillamente opta por la exclusión del servicio llamándola así destitución disciplinaria; mientras que la segunda utiliza los siguientes recursos: la advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos. Desde un punto de vista personal es cierto que en algunos casos tiene como consecuencia la nulidad o la terminación de los efectos del nombramiento debido a la gravedad de la falta.

Carlos María Sáenz, nos dice que las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, sin separarlo del servicio, mientras que las expulsivas persigue su total alejamiento del servicio.²⁴

²³ DORMÍ, José Roberto: “Instituciones de Derecho Administrativo”, Ed. Astea, Buenos Aires, 1983, pp. 286.

²⁴ SÁENZ, Carlos María: “La Responsabilidad Administrativa del Funcionario”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1951, pp.4

De esta manera se puede decir que cuando se trate de una infracción dentro del margen de las relaciones entre el Estado y sus propios trabajadores, la sanción correspondiente tendrá el carácter de disciplinaria, porque busca el correcto funcionamiento del servicio que se ofrece. Con fundamento en los artículos 111 y 113 de la Constitución Política de nuestro país que hacen referencia a los actos u omisiones ocasionados por los propios servidores públicos que afecten o lesionen el correcto ejercicio de la función pública. En consecuencia, y apoyados en los tratadistas del Derecho Administrativo, podremos considerarlas como responsabilidades disciplinarias y sanciones disciplinarias.

2.4 Tipos de sanciones disciplinarias

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13, se contemplan cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria y que la propia autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, una o varias a la vez, pero siempre fundado y motivando su determinación. Estas son: **la amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación temporal.**

La amonestación privada o pública considerada en el artículo 13, en su fracción primera del citado ordenamiento legal, que es una corrección disciplinaria que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina y se abstengan de la realización de conductas contrarias para las que fue designado. Es una llamada de atención o advertencia ante la realización de un ilícito.

Pero ¿qué es considerado como una amonestación?, la tratadista Armida Quintana Matos dice que “es una reprensión extendida por escrito que se hace al

infractor por el funcionario público de mayor jerarquía, dentro del servicio, sección o departamento”.²⁵

Este primer tipo de determinación como podemos ver, no puede ser considerada como sanción, porque solamente se tiene la sospecha de que se cometió o se puede cometer un ilícito, es una medida correctiva que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente.

Las amonestaciones son de carácter privado porque además de ser por escrito únicamente constarán en el expediente del sujeto que cometió la falta, tal y como lo señala el artículo 24 de la Ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos y en principio de seguridad jurídica, todas las resoluciones y sanciones impuestas constarán por escrito.

Referente a **la suspensión**, es una sanción por la comisión de faltas administrativas que será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, de acuerdo con la fracción II del mismo artículo arriba citado que dice será no menor de tres días y no mayor a un año, es considerada como una medida dentro del procedimiento sancionador que permita la continuación de las investigaciones y comenzará a surtir efectos desde el momento en que sea notificado, sin embargo, si se demuestra la inocencia del infractor o servidor público, se tendrán que restituir todos sus derechos de los que fue privado y se cubrirá el sueldo que debió percibir por el tiempo que fue suspendido. La misma suspensión cesará cuando se dicte resolución en el procedimiento correspondiente.

Quintana Matos considera a la suspensión como un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial.²⁶

²⁵ QUINTANA MATOS, Armida: “La Carrera Administrativa”, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp.107.

²⁶ Ibidem. , pp. 112.

Se dice que para no contravenir lo dispuesto por la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos y los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, se señala que la imposición de una sanción consistente en el empleo y de acuerdo a la calidad del mismo, es decir que si es un empleado de confianza la sanción quedará determinada por su superior jerárquico, mientras en la segunda postura cuando el trabajador es de base, debe sujetarse tanto a lo dispuesto por la ley laboral como al régimen jurídico según se trate. Independientemente de las resoluciones que se emitan estas pueden ser impugnadas mediante recursos administrativos de acuerdo a lo señalado por los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a la **destitución del empleo**, esta medida siempre ha generado controversias de diferente índole, debido a que cuando esta sanción es aplicada por la propia autoridad administrativa quedando lesionados los derechos laborales del trabajador por considerar que solamente la autoridad laboral puede determinar el cese de la relación laboral.

La cuestión se fundamenta en las disposiciones planteadas en el artículo 123 de nuestra Constitución que protege los derechos laborales en donde este tipo de sanción solamente puede ser calificada por las autoridades jurisdiccionales en materia laboral aún siendo trabajadores al servicio del Estado y señalando que la misma autoridad administrativa en cuanto a las facultades que tiene, están reguladas por la propia Constitución Federal.

La destitución no es fácil para los trabajadores de base, ya que el artículo 56 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su fracción II marca el procedimiento al que se sujetara, al mismo tiempo que en el artículo 46 del mismo ordenamiento afirma que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa y que sólo deberá demandarse ante el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje para los efectos de la terminación del nombramiento. De no ser así ver se violaría la garantía de audiencia y se causaría un perjuicio al propio servidor público. En el supuesto de que haya sido un trabajador de confianza, la fracción III del mismo artículo 56 faculta al superior jerárquico para hacer la presente destitución.

Como anteriormente señalamos causa controversia pues ha provocado muchas inconformidades de los servidores públicos, y como consecuencia ha hecho valer los medios defensa legal que establece a su favor la legislación burocrática, porque insisten en que corresponde únicamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Federal y Local, resolver en lo conducente o no si es procedente o no la destitución de alguno de ellos en el ejercicio de la función pública, porque no debe que dar en manos de las autoridades administrativas resolver y ejecutar por su propia cuenta esta clase de sanciones. Muchos autores solicitan la revisión de este apartado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que sea más explícita y sea congruente con la Ley Federal del Trabajo de los Servidores al Servicio del Estado.

La **sanción económica**, impuesta al trabajador no es más que la deducción o descuento al salario en los términos que establece el artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan prohibidas las retenciones, descuentos o deducciones al salario excepto los seis casos expresados en el presente artículo con el objeto garantizar esta medida protectora al salario.

La sanción económica sólo incluye la multa razón de que la sanción económica debe constituir un castigo, por lo que la indemnización y la reparación del daño quedan a cargo de otras disposiciones legales debido a que son cargas restitutorias, que persiguen el restablecimiento económico del daño causado.

La **inhabilitación temporal**, en el artículo 56 fracción V de esta ley, plantea que la única que puede decidir quién deja de prestar sus servicios, cargo o comisión dentro de la función pública es una autoridad judicial. Dicha sanción se encuentra fundamentada en la propia Constitución Federal tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Conforme al artículo 113 Constitucional y la reforma de 1992 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se precisó que cuando se haya inhabilitado a un servidor público por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, previa comunicación razonada por el Titular de la Dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de Contraloría.

Publicada en el Diario Oficial de la federación el 13 de marzo de 2002, la nueva Ley Federal de Responsabilidades (aspectos administrativos) en su artículo 13 se establece como regla, al igual que en la ley anterior, que la “inhabilitación será de seis meses a un año cuando con la infracción no se hayan causado daños o perjuicios, ni haya existido beneficio o lucro, pero cuando habiendo existido algunos de los citados elementos, la inhabilitación podrá imponerse de uno a diez años, cuando el monto del beneficio, daño o perjuicio no excede de doscientas veces el salario mínimo, y de 10 a 20 años en el caso de exceder los dichos montos. De la misma manera se establece al Titular de la Dependencia la obligación de presentar un informe razonado que justifique la contratación de una persona que hubiere sido sancionada con una inhabilitación de más de diez años, aún cuando ya hubiere transcurrido ese tiempo”.

2.5 La infracción administrativa

Se trata de medidas disciplinarias, escarmientos o castigos que imponen los órganos competentes de los Poderes Públicos Federales y del Distrito Federal como consecuencia de las faltas o infracciones debidamente comprobadas en los

procedimientos de responsabilidades administrativas que se le hayan fincado al servidor público.

Tal y como comenta Narciso Sánchez Gómez: “Que debe plantearse el principio de legalidad para que las autoridades se ajusten a las normas jurídicas, que funden y motiven sus resoluciones que califican la falta cometida, con la finalidad que no sean injustas, desproporcionadas o arbitrarias y no dejar en estado de indefensión al servidor público”.²⁷

En efecto aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas constituyen infracciones disciplinarias, debido a que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para con el Estado.

Para apoyar esta postura, Quintana Matos sostiene que “la falta disciplinaria derivará siempre, dentro de la relación de supremacía especial que vincula al funcionario con la administración, de una infracción a las obligaciones que la Ley o el reglamento imponen a sus servidores (reglas de servicio) y que son, desde luego, diferentes a las de otros deberes que como ciudadano (supremacía general) corresponden al funcionario público y de cuya violación pueden surgir las responsabilidades civil y penal”.²⁸

En conclusión con lo que señala el autor, la infracción disciplinaria sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público en la violación de sus obligaciones mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión que el Estado le encomendó.

²⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso: “Primer Curso de Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 429- 430.

²⁸ QUINTANA MATOS, Armida, Op. Cit. pp. 98.

Es necesario aclarar también que con mismo ilícito se pueden incurrir en diferentes responsabilidades que pueden ser de tipo penal, civil, laboral, o administrativa frente a los particulares, sujetándose a los diferentes procedimientos correspondientes de acuerdo a la naturaleza de la propia falta. Tal y como se establece en el artículo 109 Constitucional y 4º de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos que textualmente dicen:

Artículo 109: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”²⁹.

Artículo 4º : “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente, según la naturaleza y la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.”

Por lo tanto, pueden concurrir sanciones administrativas y judiciales aunque el procedimiento, las competencias y las valoraciones sean de diferente materia, lo que significa que un servidor público puede ser sancionado penal y administrativamente.

2.5.1. La infracción disciplinaria.

Si consideramos la acepción desde el punto de vista etimológico, Infracción: del latín *infractio- onis*, es la transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado, o de una norma moral, lógica o doctrinal.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2005.

La infracción administrativa no difiere mucho de la citada definición porque implica la violación a una ley o reglamento, ya sea por una conducta realizada u omitida por parte de un servidor público, misma que se hace acreedor a una sanción determinada por parte del superior jerárquico del órgano en que presta sus servicios.

En el artículo 113 constitucional es muy específico al establecer las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, de forma tal que *a contrario sensu*, cuando el acto u omisión se manifieste en contra de alguna de las conductas descritas, se incurre en una infracción disciplinaria.

De la misma manera y en cumplimiento con el mandato del citado artículo arriba mencionado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo en el Título Tercero denominado responsabilidades administrativas, en el artículo 47 describe las obligaciones de los servidores públicos, donde el incumplimiento del mismo constituye la infracción administrativa que va acompañada de la sanción correspondiente. Tal y como lo menciona Enrique del Val: “Es el Código de conducta ético en el servicio público”.³⁰

Anteriormente no se contemplaba una medida enumerada sobre las faltas cometidas por los servidores públicos, esto, debido a que no es tan sencillo especificar las funciones y obligaciones de cada empleado, más fue necesario hacer la clasificación de las infracciones. La mecánica para la determinación de las infracciones tiene su fundamento constitucional en los artículos 113 y 73, fracción XXI en donde se señala que sólo basta con la existencia de la obligación y del hecho de incumplimiento de la misma por parte del servidor público.

³⁰ DEL VAL, Enrique: “Responsabilidad Administrativa”, Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984, pp.97.

2.5.2. Los elementos de la infracción

Es menester establecer que para que exista una infracción disciplinaria deben existir tres elementos fundamentales como son: el acto u omisión, los sujetos, y el objeto. El Doctor en Derecho Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez precisa en que consiste cada uno de ellos:

En el acto u omisión, “es muy indispensable que esa conducta se manifieste por medio de la voluntad, no es suficiente con querer realizar dicha conducta. Además como servidor público, la acción debe ser violatoria de sus obligaciones y en el ejercicio de sus funciones, fuera de la relación de servicio no tiene porque existir una medida en la disciplina administrativa”.³¹ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica que sólo basta con violar sus obligaciones independientemente de la intención del actor, aún probando si fue dolo o culpa, porque independientemente de eso la conducta se realizó.

Por otra parte, es necesario que existan los **sujetos** que cometieron la infracción de manera pasiva o activa como autores del hecho ilícito y laboran dentro del servicio público, más la conducta realizada fue ajena a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, tal como lo estipula el artículo 47 del ordenamiento legal anteriormente citado.

El único servidor público que no es sujeto de responsabilidades administrativas es el Presidente de la República, debido a que no existe jerárquicamente su superior. Sin embargo, conforme al artículo 108 constitucional sí puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

³¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto: “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Ed, Porrúa, México, 2005, pp. 106.

En lo concerniente al **objeto** se remite únicamente a la disciplina para mantener el orden y llegar a los propósitos de la organización. “De ahí que es importante que la autoridad administrativa ajuste su desempeño sustentado en valores fundamentales como la honradez, la legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que son lineamientos éticos del ejercicio público frente al interés general de los demás”.³²

En el campo del Derecho todo tipo de actos jurídicos independientemente de la materia que se trate civil, penal, laboral, mercantil, etc., deben existir elementos que encuadren a cada precepto legal. En el servicio público no queda a un lado este tipo de relación como ya vimos, debido a que la potestad que ejerce el Estado con sus trabajadores busca el buen desempeño de sus funciones dentro de un marco de orden y legalidad.

2.5.3. Graduación de las infracciones.

En la legislación y en la doctrina encontraremos que las infracciones están catalogadas en mayores y menores, en leves y en graves en razón del daño causado.

Las infracciones mayores y menores parten de un principio de cuantificación sobre la cantidad estimada del daño o perjuicio que la conducta ocasionó, donde el legislador fija una cantidad consistente en salarios mínimos. Todo esto con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Actualmente reformado este aspecto en dicho ordenamiento se cambió por el de salario mínimo mensual.

Mientras las infracciones graves y leves, la ley da las bases para diferenciarlas. Con fundamento en el artículo 13 de la Ley Federal de

³² Ibidem., p.116.

Responsabilidades Administrativas que textualmente dice: "...se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X, a XV, XVI, XIX, XXII y XIII del artículo 8 de la propia ley".³³

La importancia que tiene la graduación de las infracciones es para determinar el tipo de sanción que amerita. También es importante a este respecto, determinar cuáles son los elementos a tomar en cuenta para la aplicación de las sanciones. Conforme al artículo 54 del citado ordenamiento dice que serán:

I.- la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- la antigüedad en el servicio;

VI.- la reincidencia en el cumplimiento de sus obligaciones y

VII.- el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Podemos decir en este capítulo que todo servidor público, incluyendo los docentes que desempeñan su labor en escuelas públicas de educación básica son imputables al violar, desobedecer o desconocer sus obligaciones, y por ende la labor que le fue encomendada, siendo acreedores a las sanciones correspondientes que dicte la ley en materia y las disposiciones o reglamentos que de ella emanan. Sin embargo, más adelante analizaremos las diferencias entre una entidad y otra en lo concerniente a la interposición de recursos para impugnar resoluciones dictadas por las autoridades del órgano administrativo.

³³ Idem., P. 118.

CAPITULO TERCERO
DERECHO COMPARADO

3.1 La Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado de México.

3.2 El sistema jurídico Federal y el Estatal en el campo educativo.

3.3 Comparación entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos en el Estado de México.

3.4 Análisis comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de México.

3.5 Estudio comparado de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento administrativo del Estado de México en cuanto a los recursos y medios de defensa.

CAPITULO TERCERO

DERECHO COMPARADO

3.1 La Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado de México

La Ley General de Educación de nuestro país, respeta los postulados y el sentir del artículo Tercero Constitucional, donde ratifica una educación gratuita, obligatoria y laica impartida por el Estado.

Las últimas reformas que ha sufrido dicho precepto Constitucional como son que desde la educación preescolar hasta la secundaria serán obligatorias, mismas que tienen como propósito lograr una formación integral y que están enfocadas a nuevas y diversas necesidades que debe tomar en cuenta el Sistema Educativo Nacional, así como atender aquellos rezagos latentes que siguen sin resolver. De ahí la importancia de tener instrumentos jurídicos y dar dirección a la labor que enfrentan todos los días la sociedad y el Gobierno en lo que a educación se refiere.

Es una Ley General porque tiene aplicación a los tres niveles de Gobierno y en el marco del federalismo, inducirá a las demás legislaturas a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General. Todo esto ha sido posible por la concurrencia de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal. Conservará el carácter de ley reglamentaria del Tercero Constitucional con aplicación a todo el sistema educativo nacional.

Es por eso que haremos referencia en primer lugar al contenido de cada capítulo de la presente Ley para después comparar con la legislación estatal y centrarnos en el apartado de infracciones, sanciones y procedimientos

administrativos que de manera improcedente puedan afectar la situación laboral del servidor público.

En el capítulo I de la Ley General de educación menciona las disposiciones generales que ratifica la obligación que tiene el Estado de impartir educación y la población pueda cursar la primaria, secundaria, además de que los niños inicien desde preescolar. Asume también el compromiso de impulsar y apoyar la Universidad pública, promoviendo la preparación profesional, la vinculación de las ciencias y humanidades y difundir la cultura de nuestro país.

Más adelante dentro del mismo capítulo trata sobre el respeto de las lenguas autóctonas e indígenas, así como el promover el uso del español en calidad de lengua nacional reconociendo nuestro idioma como común en los mexicanos y poder adecuar los programas en diferentes modalidades lingüísticas para llegar a los variados grupos étnicos de la región.

Por otra parte la Ley busca impulsar los valores, la importancia de la democracia, la práctica de deporte y el gusto hacia las artes como la plástica, la música y la danza. En resumen, persigue el desarrollo de una educación integral fundada en el artículo Tercero Constitucional.

En su capítulo segundo, esta se divide en cuatro secciones:

- La primera parte fija las atribuciones correspondientes al Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Educación Pública como son el establecer el calendario escolar para cada ciclo en los diferentes niveles, la elaboración de los planes y programas de estudio para toda la República y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; promover los servicios de actualización docente, regular el sistema nacional de créditos; llevar un registro nacional de instituciones educativas; y fijar los criterios para la evaluación que realice cada entidad federativa.

- La segunda sección precisa las responsabilidades, funciones y atribuciones de las autoridades educativas en coordinación con la SEP. La oportuna distribución de los libros de texto gratuitos, así como otros materiales educativos complementarios. Destaca la importancia del maestro como un promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo, quien será remunerado por el Estado para alcanzar un nivel de vida digno y decoroso. Se otorgarán reconocimientos y distinciones por su trayectoria y su destacado ejercicio de su profesión.
- La sección tercera nos habla del financiamiento de la educación que deben realizar los Gobiernos Federal y Estatal para destinar gran parte del presupuesto a la educación pública.
- La última sección proporciona los lineamientos para realizar una evaluación completa del Sistema Educativo Nacional.

En lo concerniente a los capítulos III, IV, V, VI Y VII de la Ley General de Educación, señala la función compensatoria social y educativa que tiene el Estado por medio de las diferentes instituciones educativas consistentes en aplicación de programas de asistencia alimenticia, becas, orientación de padres de familia hacia aquellos grupos con condiciones sociales y económicas en desventaja. La educación que imparten los particulares estará reglamentada y cumplirá con los requisitos y condiciones para obtener autorización o reconocimiento de validez oficial de los estudios, en toda la República. Ambas modalidades de estudio tendrán la revalidación y equivalencia para certificar los conocimientos.

Nos detendremos en el capítulo III del citado ordenamiento; es en este apartado donde se hará un análisis comparativo con la Ley de Educación del Estado de México, donde se centra este trabajo de investigación.

En caso de incumplimiento a las disposiciones de la propia Ley, se señalan las infracciones, sanciones y procedimientos administrativos que deberán observarse.

Se concede a los particulares que imparten educación, el derecho a introducir “**un recurso administrativo**” para solicitar revisión de las resoluciones dictadas por las autoridades educativas.

Partiremos de las sanciones a las infracciones cometidas por los particulares que por acto u omisión provoquen un perjuicio o desvirtúe el fin de la labor educativa señaladas en los artículos 75, 76 y 77 e incumplir con las obligaciones previstas en el artículo 57 del mismo ordenamiento.

Es cierto que la Ley General de Educación (L.G.E.) en comparación y semejanza con el Código Penal Federal tipifica los actos u omisiones que motiven, originen, generen la aplicación de una sanción previamente establecida. Posteriormente será sustentada por la: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, del Trabajo quienes resolverán la situación jurídica planteada.

Cuando existe inconformidad por la resolución dictada por la autoridad competente se podrá interponer el recurso administrativo. Tal y como se encuentra en el artículo 80 de la Ley General de Educación que a la letra dice: “En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas, con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás derivadas de esta, podrá interponerse el recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes en la fecha de su notificación”.

La misma Ley señala los requisitos de forma y validez para promover el citado recurso ante la siguiente instancia. Como sabemos un recurso es un medio

de impugnación otorgado a las partes para obtener la Revocación o Revisión de una sentencia o en general todo tipo de resoluciones.³⁴

La Ley General de Educación como resultado de las reformas en 1993 viene a suplir la Ley Federal de Educación de 1973 que por las características sociales, económicas y políticas en constante cambio, crea nuevas necesidades educativas enmarcadas así otros retos frente a la sociedad.

En comparación y de manera general con la Ley de Educación del Estado de México esta suple la Ley de Educación Pública del Estado de México de 1981 que respondió a condiciones económicas y sociales diferentes a las actuales

En la actual Ley estatal resaltan los siguientes aspectos:

- a).- Los fines de la educación son más claros, estableciendo el fortalecimiento de los valores éticos.
- b).- Se otorgan atribuciones educativas exclusivas al Estado y los Municipios y las que de manera concurrente se comparten con la Federación.
- c).- Se explica las necesidades de promoción de docentes, destacando la promoción de valores humanos como cualidades distintivas de esta profesión.

Es una responsabilidad del Ejecutivo Estatal poner en práctica una serie de acciones centradas en la actualización y superación profesional de los maestros con el propósito de valorar la labor del magisterio, sobre todo quienes desempeñan ese papel importante en zonas marginadas o en comunidades con una infinidad de carencias que afrontan día a día para subsistir.

³⁴ LOPEZ DIAZ, Filiberto: "Conveniencia de incorporar algún recurso en la Ley Federal del Trabajo", Ed. Jus, Estudios jurídicos, No. 17, México, 1979, pp. 79.

d).- También habla de una equidad educativa con el apoyo del Ejecutivo y los Ayuntamientos y tener igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Como podemos darnos cuenta, no es sólo facultad del sistema federal o tarea exclusiva sino que por su parte el Estado de México prevé la evaluación del Sistema Educativo Estatal para conocer la calidad del servicio que se ofrece en la entidad.

En el título séptimo de la Ley de Educación del Estado de México, nos habla de las infracciones en su capítulo primero para quienes presten servicios educativos. Así cuando la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social considere que existen causas justificadas o amerite la imposición de sanciones, esta se realizará con conocimiento del infractor con base en el código de procedimientos administrativos del Estado para garantizar el derecho de audiencia. (Tal y como lo señala el art. 14 Constitucional).

Las sanciones se sustanciarán en la forma y términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, principalmente con quejas contra directivos, docentes y trabajadores de instituciones educativas a cargo del Estado. Es así como lo señala el art. 113 de la citada Ley.

Los afectados tiene el derecho de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o en juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y con fundamento al CPAEM. (Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Después de presentar de manera general las características de cada ley podemos hacer algunas comparaciones:

l).- La Ley General de Educación se rige en toda la República en ejercicio del Ejecutivo Federal por medio de la Secretaria de Educación Pública.

La Ley de Educación del Estado de México sólo es de su competencia territorial donde el Ejecutivo Estatal y la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social persigue los mismos fines de la Federación. Ambas concurren sin contravenir al Artículo Tercero Constitucional.

II).- Mientras la Federación rige los lineamientos para los docentes que laboran en el sistema Educativo por medio de la Ley General de Educación, el Estado de México además de apoyarse en la Ley de Educación del Estado de México y de manera supletoria con la Ley General, presenta las Disposiciones Reglamentarias para los Servidores Públicos Docentes en el Estado de México, mismas que marcan los derechos y obligaciones de los maestros que laboran en escuelas públicas así como las sanciones e infracciones a que se hacen acreedores.

III).- Tanto el ordenamiento Federal como el Estatal concurren acorde al importante papel que tiene el maestro como promotor y agente directo del proceso educativo es en él en quien recae la responsabilidad de educar al hijo del hombre.

IV).- Los servidores públicos docentes también están a disposición de la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos Federal y Local al incurrir con actos u omisiones que desvíen los propósitos planteados en educación básica.

V).- Al respecto con el financiamiento de la educación, gobiernos federal, estatal y municipal tienen la obligación de destinar los recursos recibidos a la prestación del servicio educativo. Así observamos que el artículo. 25 de la Ley General lo señala, mientras el artículo. 21 de la Ley de Educación del Estado de México lo establece en su apartado sobre Facultades y Obligaciones de los Municipios en materia Educativa.

VI).- Centrándonos en los recursos administrativos interpuestos por la parte conocida como infractor que es acreedora de una o varias sanciones, La Ley General otorga el derecho de interponerlo, en un plazo de 15 días desde el momento de su notificación (artículo 80).

El artículo 81 precisa la forma en que debe interponerse y ante quién. Por su parte, la Ley de Educación del Estado de México en el artículo 115: "Contra actos y resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades competentes en la aplicación de la presente ley, los afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad, ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México". Como podemos observar marca el derecho de aplicar el recurso administrativo de los afectados, sin embargo, sólo lo menciona y de inmediato remite al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

La Ley de Educación del Estado de México se auxilia de otros ordenamientos para llevar a cabo la procedencia del recurso administrativo. Incluso las Disposiciones Reglamentarias para los Servidores Públicos en el Estado de México, carece de este apartado, motivo por el cual no puede el propio maestro impugnar tal resolución; que se es justificada y probada por el afectado desconoce el término para hacerlo y cuáles son los requisitos de forma y validez ante la autoridad que se solicita revise nuevamente la resolución y esta la revoque, confirme o modifique.

3.2 El Sistema Jurídico Federal y Estatal en el campo educativo

Partiremos señalando que la Ley General de Educación y La Ley de Educación del Estado de México no pretenden sólo legitimizar el Sistema y Subsistema educativo nacional y estatal, sino que trata de promover los cambios

estructurales y adecuarlos a una realidad actual por medio del servicio público ofrecido en los diferentes contextos sociales de nuestro país.

Jurídicamente, la educación siempre ha estado regulada en gran parte del proceso histórico de México, al considerar una serie de leyes secundarias, reglamentos, decretos, etc., para establecer que los elementos del sistema educativo nacional, contribuyen a los fines de la enseñanza, en los bienes y servicios destinados a la educación y a la organización y administración del sistema.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ocupa un lugar preeminente con el artículo Tercero, pues representa ese derecho que tiene la Nación de formar cultural y profesionalmente a las nuevas generaciones.

Para garantizar el desarrollo y la unidad de nuestra Nación, es necesario que el servicio público de la educación sea regulado por la Ley pero siempre bajo la dirección del Estado y cumplir con el carácter formativo hacia el educando.

La norma jurídica en el sistema educativo, pretende configurar los modelos pedagógicos cuyo contenido cumplirá con las finalidades del proceso educativo y adecuarlas a las condiciones socio-económicas de nuestro país.

El Estado por medio de la Secretaria de Educación Pública establecen la política jurídico-normativa que dirigirá al magisterio federal en los aspectos académicos, administrativos, sindicales, financieros, institucionales, laborales, de salud, de padres de familia, sociedad de alumnos, sobre los libros de texto, etc., con el propósito firme de planear, organizar, dirigir y controlar una de las esferas mas importantes como es el sector educativo.

En el manual general de organización de la Secretaría de Educación Pública, estructura orgánica del sistema educativo, se encuentra la Dirección General de Asuntos Jurídicos quien de entre sus principales funciones esta:

Formular los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, órdenes y demás disposiciones jurídicas relativas a las unidades administrativas competentes conforme a las políticas educativas del país.

Las mismas disposiciones y lineamientos se remitirán para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como difundir acuerdos elaborados por el secretario.

El órgano tiene la facultad de poder intervenir en toda clase de procedimientos judiciales y contencioso-administrativo en el ámbito de competencia de la Secretaría de Educación Pública. Atender las resoluciones que pronuncien las autoridades jurisdiccionales.

No olvidemos que si el Derecho comprende el conjunto de normas jurídicas, en el aspecto educativo existen varias disposiciones para regular dicha función, así tenemos:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de febrero de 1917.
- Ley General de Educación. 13 de Julio de 1993.
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. 3 de Febrero de 1939.
- Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. 10 de Abril de 1944.
- Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional relativo al ejercicio de Profesiones en el Distrito Federal. 26 de Mayo de 1945.

- Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. 31 de Diciembre de 1946.
- Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista. 4 de Diciembre de 1948.
- Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana. 31 de Diciembre de 1949
- Ley Federal del Derecho de Autor. 21 de Diciembre de 1963.
- Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 29 de Diciembre de 1970
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley para la Coordinación de Educación Superior
- Ley Orgánica del I P N (Instituto Politécnico Nacional)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley de Planeación
- Ley sobre Escudo, Bandera e Himno Nacional.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley General de Bibliotecas
- Ley de estímulos y Fomento del Deporte
- Ley General de Educación
- Ley de Adquisición y Obras Públicas
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

Como podemos darnos cuenta la normatividad de la educación, se encuentra implícita en varios sectores que permiten la funcionalidad, organización y coordinación de todo este sistema. Principalmente porque pretende es compatibilidad y vincularse con el todo social acercándose más a la realidad educativa con base a las normas jurídicas que marca el Estado.

Por lo que respecta al Sistema jurídico en la educación a nivel estatal, de ninguna manera contraviene la política educativa federal, ya que al fundamentarse en ella el Estado de México los retoma adaptándolos a las características propias de la entidad.

De esta manera el artículo 6º de la Ley General de Educación se determina un marco de coordinación entre la Federación por medio de la SEP para celebrar convenios con los gobiernos de los estados a efecto de asegurar que la expansión y el desarrollo de la educación normal, respondan a los objetivos de la política educativa seguida en el país y a las necesidades estatales, regionales y nacionales de los maestros y especialistas en materia de educación.

Además, se señala también que en los convenios celebrados entre la federación y las entidades se establece que los planes y programas, criterios académicos, calendario escolar y libros de texto, deben ser similares con carácter nacional. (Artículo 6º LGE)

Con la aprobación de los acuerdos que celebren la Federación con las entidades y específicamente con el Estado de México, esta última se regirá por sus ordenamientos locales como es la Ley de Educación del Estado de México donde se lleva esa responsabilidad tan grande como es educar al pueblo mexiquense en sincronía con los gobiernos municipales de la entidad. De ahí parten otra serie de leyes secundarias que pretenden garantizar los fines de la educación en el Estado de México.

3.3. Comparación entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Trabajo de los servidores Públicos en el Estado de México

La Ley Federal del Trabajo surge después de catorce años de haberse consagrado como Derecho del Trabajo en el artículo 123 Constitucional de 1917.

Es el resultado de la lucha obrero-campesina, en busca de una justicia social, de condiciones dignas y decorosas, de un salario acorde con el trabajo desempeñado y no actuar en un régimen de explotación del mismo hombre frente a un sinnúmero de carencias.

En el presente trabajo se analizará de manera comparativa la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México, con el propósito de mostrar las características que norman el servicio público en el estado de México y permita fundamentar la propuesta que mencionaré en el siguiente capítulo.

De esta forma, iniciaremos con la Ley Federal del Trabajo que tiene aplicación en todo nuestro país. El artículo 1º de la misma Ley dice: “La presente ley es de observancia general a toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A de la Constitución”.

Conjuntamente con el artículo 2º de dicho ordenamiento que pretende lograr una justicia social entre trabajadores y patrones por medio de una relación laboral.

Haciendo la comparación con la ley local analizada, esta se encarga de regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos, estatales y municipales, según lo establece el artículo 1º de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos y del Estado y Municipios.

Así mientras la Ley Federal del Trabajo se encarga de velar por garantizar las relaciones obrero-patrón y proteger los derechos de los trabajadores por medio de un contrato, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, establece las medidas para tutelar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Cabe mencionar que el ordenamiento local analizado se rige por el apartado "B" del 123 Constitucional referente a los trabajadores al servicio del Estado.

Acorde con esto, el artículo 1º de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que a la letra dice: "Esta ley es de interés público e interés social y tiene por objeto regular las relaciones de trabajo entre los Poderes Públicos del Estado y Ayuntamientos y sus respectivos servidores públicos."

Los trabajadores que desempeñan el servicio público necesitan un respaldo normativo que garantice su ingreso a la función pública, la protección al salario, los niveles de estabilidad laboral, la idea de establecer un sistema de profesionalización que invite la participación de los mismos servidores públicos.

Un apartado importante que tiene esta Ley es que se dedica un título específico al magisterio. El título segundo: De los integrantes del Sistema Educativo Estatal.

Las razones que justifican la iniciativa es porque siendo servidores públicos, con características particulares de su relación laboral derivan de la naturaleza de su propia función y por tanto necesitan ser explícitas.

Por otra parte, mientras la Ley Federal del Trabajo establece las Condiciones de Trabajo en su Título Tercero dentro de sus ocho capítulos, para el trabajador en relación con la jornada de trabajo, los días de descanso, las vacaciones, el salario mínimo, las normas protectoras y privilegios del salario, y la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, el ordenamiento estatal crea las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Docentes en el Estado de México.

Es en esta parte donde centramos nuestra atención, principalmente porque como servidores públicos se desempeña un trabajo, se tienen derechos y más obligaciones. Nadie puede quedar exento de cometer una infracción y hacerse acreedor a una o varias sanciones, sin embargo, el citado Reglamento de Condiciones no señala en ningún momento el Derecho que tiene el servidor público docente de interponer un recurso ante la autoridad que emitió una resolución para confirmar, modificar, revocar la situación a resolver.

No olvidemos que los trabajadores al servicio del Estado en la Federación, rigen su actividad por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional Sin embargo, por razones de competencia para el trabajo se analiza la norma estatal.

En la Ley Federal del Trabajo, la relación laboral esta determinada por la celebración de un contrato de trabajo, que puede ser individual o colectivo entre las partes. Con fundamento en los artículos 20 y 21 que textualmente señalan:

Artículo 20: “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen; la prestación de un trabajo subordinado a una persona mediante el pago de un salario...”

El artículo 21 señala: “se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe”.

Comparativamente en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su artículo 5, menciona que la relación de trabajo se dará mediante un nombramiento.

Artículo 5: “La relación de trabajo entre las instituciones públicas y sus servidores públicos, se entiende establecida mediante nombramiento, contrato o

por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada y la percepción de un sueldo”.

El servidor público docente por tanto necesita del nombramiento para tomar posesión de su trabajo y ejercer sus funciones en la institución. En el mismo se designa si es por tiempo determinado e indeterminado, a partir de la fecha comienza a trabajar y el sueldo a percibir mensualmente.

3.4 Análisis comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de México

En el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, parte de un enfoque de la responsabilidad estatal en general, entre las cuales se localizan las de forma penal, política y civil y termina con el estudio de responsabilidad administrativa de una forma particular, esta última es en la que centra nuestra atención. Se reconoce como un poder especial regulado por disposiciones reglamentarias en la disciplina interna que anteriormente se mantuvieron dispersas en normas aisladas o asimiladas, estableciendo procedimientos; presupuestos sanciones y autoridades diferentes para su ejercicio.

Se realiza en este texto una retrospectiva histórica de la regulación jurídica de esta materia, conforma a las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias. Identifican el marco jurídico del fenómeno disciplinario en la función pública, analizan los aspectos esenciales de su manifiesto constituidos por las obligaciones en que se sustenta, las infracciones a que da lugar, procedimientos y las autoridades que corresponden a su aplicación.

Parte del estudio de las obligaciones que la Ley establece como un código de conducta de los servidores públicos; para preservar valores. Continúa con el análisis de las infracciones que produce la inobservancia de la disciplina

administrativa, delimitándolo frente al campo de la disciplina patronal, los actos de imposición de sanciones.

Analizan las diferentes sanciones para determinar sus características particulares, la facultad disciplinaria, concluyendo con la exposición de los procedimientos para la imposición de sanciones y su impugnación, concluye con criterios jurisdiccionales más cercanos a la realidad, de una forma jurisprudencial.

En el presente apartado se hará referencia del contenido de cada capítulo de el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos para después comparar con el Régimen Jurídico del Servidor Público y centrarse en el aspecto administrativo como las obligaciones en que se sustentan las infracciones que genera su incumplimiento, las sanciones a que da lugar, los procedimientos y la forma de impugnar a algo improcedente y las autoridades que corresponden a su aplicación.

En el capítulo 1, se menciona la transformación a un Estado de Derecho, en sus diferentes órganos (división de poderes y la legalidad de ejercerlos), es decir, sólo se puede hacer lo que la Ley permite, manifiesta la actuación extracontractual, indebida o ilegal de la administración pública, a la vez hace un paréntesis en caso de haber responsabilidad del Estado en hacer ver su forma irregular de actuación, no habría manera de indemnizar a todos aquellos que han sido sujetos a un proceso, aun manifestando la evolución de códigos, el Estado no tiene una responsabilidad directa, queda limitado a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario incluyendo cualquier actuación del mismo, las vías para la reclamación, la reforma constitucional para una reparación integral en distinta índole, haciendo saber que el Estado si puede causar daños y al causarlos debe repararlos.

Habla de las responsabilidades de los servidores públicos, la de carácter penal y civil, que son sujetas a las Leyes de la materia, la de carácter político y

administrativo reglamentadas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el administrativo, hace énfasis que surge como una consecuencia jurídica de actos u omisiones realizadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

En el capítulo II, menciona las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos, comenzando por la regulación inicial haciendo una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales como la “Constitución de Apatzingan” con su juicio de residencia a todo empleado público, la promulgación de la “Constitución de 1824” con su cambio de sistema establece que todo empleado público sería juzgado ante la corte suprema de Justicia. “Las siete Leyes Constitucionales” de 1836 y las “Bases orgánicas de la República Mexicana” de 1842 encausándose a las responsabilidades políticas y penales.

Conforme a la reglamentación de la “Constitución de 1857” no alcanza a incluir la responsabilidad administrativa de los trabajadores, previendo sólo la responsabilidad de altos funcionarios, hablando en el aspecto penal y político. Con la “Ley Juárez” estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de altos funcionarios de la Federación, continúa la Ley “Porfirio Díaz”, regulando un artículo para la responsabilidad y el fuero constitucional de altos funcionarios federales, su “Declaración de Procedencia”, la “Declaración de Inmunidad” y la “Declaración de Incompetencia” encauzando sólo su enfoque a la materia política y penal, en el aspecto administrativo y civil no tiene una base jurídica para su desarrollo.

Cuando entra en vigor la “Constitución de 1917” establece las bases “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos” asignando los delitos comunes a quienes comprenden por delito, falta u omisión oficiales, en su Título IV, pero no concretamente hablaba de la responsabilidad administrativa o disciplinaria, haciendo una reforma en el año de 1982, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación. En la “Ley

Lázaro Cárdenas” surge la Ley de Responsabilidades y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionario del Estado, regulando la responsabilidad por delitos y faltas oficiales dejando en un aspecto relativo a las responsabilidades administrativas o de carácter disciplinario a las normas legales y reglamentarias de esa época. Surge la Ley “López Portillo” derogando la “Ley Cárdenas”, pero continúa con deficiencias en la responsabilidad administrativa, dejando también el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

En el capítulo III, la situación jurídica de los trabajadores del Estado habla del ejercicio de la función pública los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal, conformados por una estructura formal y sustantiva, la Teoría de la Representación justificando a las personas morales obran por medio de los órganos que las representen y estos exceden la actuación, para la Teoría del órgano se incrusta en una organización estatal como una parte integrante o constitutiva localizando el objetivo y apoyándose de un punto subjetivo, pero concluye afirmando que el órgano no es la persona física, sino la unidad que resulta de la persona y las atribuciones.

En la actuación del empleado público elemento existencial del ente expresando su derecho y obligación, donde se da como resultado la relación de tipo orgánica y la de servicios, la primera en la facultad de actuar y querer, en la segunda identificando como sujeto distinto y potencialmente enfrentado a él, pero la situación primordial es diferenciar su actuación, como elemento subjetivo del órgano en ejercicio de sus derechos y obligaciones personales. Para la incorporación al servicio público menciona la forma de relación de servicio como: nombramiento, contrato, designación o elección, conforme a la asunción de funciones, obteniendo una serie de obligaciones y derechos.

En la calidad del trabajador al servicio del Estado en su incorporación cuando la persona física es asimilada al órgano público como una investidura en su designación y la toma de posesión, en la regulación de la relación, la idea de que el servidor público planea la permanencia, modo de vida, ocupación habitual en el cargo, se llega a la retribución hablando del desempeño y la participación en su ejercicio, para el sometimiento al derecho administrativo hace hincapié en la implicación a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano observador en materia del Derecho Administrativo.

En los diferentes regímenes jurídicos, parte de los preceptos constitucionales y legales mencionados las diferentes disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores, haciendo ver la falta de uniformidad, la grave diferencia entre ellos, concluyendo con los siguientes términos “Trabajador del Estado” donde es partícipe toda persona sujeta a una relación laboral, “Empleado Público”, donde es partícipe el trabajador de la Administración Pública centralizada, “Funcionario Público” diferenciado por atributos particulares que derivan la condición jurídica.

En los servidores públicos, se desprende que éste es el término más genérico; identificándolo como la persona que tiene una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano laboral que lo regule, siendo en desempeño de una elección, nombramiento, contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier naturaleza, estableciendo así la institución del “Servidor Público”, por ser partícipe de una función pública, sujetándola a un régimen especial, conforme a una calidad especial y a un catálogo de obligaciones, además que la idea de servidor público se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de Servicio y no de dependencia o entidad en la que trabajen, hacen una diferencia del concepto de “empleado público” y un “servidor público”, sobre el hecho en que no todas las veces se da en un mismo sujeto, aunque este participe en una función pública se le otorga la calidad de servidor público, haciendo de esa consecuencia el

desempeño de un empleo, pero también puede ser en razón de un cargo o comisión, que no le den el carácter de empleado público o de trabajador al servicio del Estado como concluyente es saber identificar el origen y calidad de uno y otro, ya que ambas figuras tienen una base constitucional diferente, el empleado público se fundamenta en el artículo 123 Constitucional y el servidor público, en el artículo 108 Constitucional en el primero es para ámbito de prestaciones y segundo la preservación de valores presentes en el ejercicio de su función pública.

En el capítulo IV, la infracción a la disciplina administrativa. En el ilícito administrativo, comenta la idea de los derechos que surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico, ya que ellos existen en una forma directa e inmediata, a continuación se mencionan que los derechos dependen de las situaciones de la autoridad determinando una situación jurídica concreta e individualizada y concluyendo en un acuerdo de voluntades de las partes, haciendo hincapié de la existencia de normas jurídicas ya que los derechos y obligaciones no evade estas facultades.

Es bien sabido que cuando el “servidor público” no cumple con un mandato legal, incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma, mediante los procedimientos correspondientes. Pero aquí es importante saber y determinar qué tipo de ilícito se ha cometido y así poder diferenciar entre falta o delito. Se comenta además la importancia de precisar que el término de infracción no ha sido utilizado de una forma uniforme ya que se confunde como falta, delito, contravenciones e infracciones.

En la infracción disciplinaria, identifica a la infracción administrativa como aquel acto u omisión definido por un legislador en base al incumplimiento de las obligaciones administrativas, y que estas son sancionadas en el ámbito de la administración pública. Ahora bien, si se infringe en una norma de carácter administrativo o en su caso en un delito y la infracción disciplinaria, sólo podrá ser

cometida por quien tenga el carácter de servidor público, conformando las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, haciendo ver que cuando el acto u omisión se manifieste en contra de alguna de las conductas se incurrirá en una infracción disciplinaria, basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.

Más adelante en los elementos de la infracción habla del acto u omisión, sujetos y objeto, en el primero para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta positiva o negativa, contraria a la norma jurídica, es hablar de una acción o abstención, sabiendo el sujeto del conocimiento de sus obligaciones a fin de poder prever su cumplimiento, observando que si la conducta este en ejercicio de sus funciones públicas. Conforme a los sujetos, menciona al autor del hecho ilícito que es un individuo sujeto a una relación jerárquica y obligada a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficiencia. A continuación hace ver que el objeto de esta infracción es la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta con el objetivo de mantener el orden para lograr una buena organización, muestra los valores que deben ser previstos en todo ejercicio del poder público y cuya violación produce la infracción disciplinaria, los cuales son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Finalmente en la graduación de las infracciones inicia hablando de la infracción a la disciplina administrativa que se considera de carácter leve puesto que no trasciende, haciendo referencia a las infracciones menores y mayores y a las leves y graves, mencionando que estas últimas son las que trascienden a una facultad sancionadora.

En el capítulo V, las sanciones disciplinarias, afirma el seguimiento a la imposición de estas, lo que constituye el cumplimiento forzoso, en segundo término hacia la reparación del daño o indemnización y en el siguiente cuando el

daño causado sea irreparable a la sanción como destitución, inhabilitación o la privación de la libertad.

Conforme a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, las sanciones solo podrán tener como fin la reparación de los daños y no un cumplimiento forzoso, habrá una característica disciplinaria en una sanción siendo esta producida en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores. Las sanciones serán aplicables a las personas con un cargo de servidor público, para preservar la vigencia de los valores, las sanciones disciplinarias responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de la función pública.

Respecto a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de México tenemos: se conforma de seis títulos con sus correspondientes capítulos y se ocupa de regular las responsabilidades en el servicio público, particularmente las de naturaleza política y administrativa, remitiendo respecto a las responsabilidades de orden penal o civil o a las leyes de la materia. En su título primero, establece el objeto de la Ley y las materias que regulan, particularmente los sujetos, obligaciones en el servicio público, responsabilidades, procedimientos y sanciones, así como las autoridades competentes en su aplicación.

Destacan por su importancia los sujetos de la Ley que se definen con más amplitud respecto de la Ley vigente incluyendo ahora aquellos que manejen o administren fondos y recursos económicos concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios en los términos anteriormente mencionados.

En consecuencia, quedan también incluidos como sujetos de las Ley, quienes participen en los actos u omisiones que originen responsabilidad administrativa en los términos de la propia iniciativa constituyendo una

responsabilidad solidaria con los responsables directos y subsidiarios en su carácter de servidores públicos y que en tal virtud, tanto unos como otros quedan obligados al pago de los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública del Estado, o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

En estos supuestos, resulta de mayor importancia para el Estado más que sancionar en forma disciplinaria a los servidores públicos y por la imposibilidad que representaría hacerlos a quienes no lo son, aunque participen en los actos u omisiones en que incurren aquellos, el resarcir, reparar o indemnizar los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública; garantizando su recuperación en vía administrativa, por lo que se utilizan instrumentos o mecanismos existentes en la propia administración, en la especie, la facultad económico-coactiva regulada en el código Fiscal del Estado. Ello permitirá una recuperación de recursos públicos, pronta y expedita en vía administrativa, para destinarlos a los fines de gobierno al que están afectados de origen.

En su Título Segundo, se regulan con más amplitud las causas de responsabilidad política y el procedimiento del juicio político, particularmente este último, consignado en su capitulado normas de carácter sustantivo y adjetivo o procesal, que definen su distinción con respecto al antejuicio o declaración de procedencia por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero, que en la Ley vigente se confunden, sin considerar que el primero constituye un auténtico juicio, se juzga y se condena en tanto que en el otro, o sea el antejuicio, solo se instaura para retirar el fuero o protección constitucional de ciertos servidores, como inmunidad relativa en razón de sus funciones, para sujetarlos a las Leyes y Tribunales Penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas relativas.

En estos apartados, sobre juicio político y declaración de procedencia o antejuicio, se incluyen algunos principios de orden sustantivo regulando con más amplitud los procedimientos ante la Legislatura del Estado, mismos que se

considera sugerir como adecuación en lo conducente a los procedimientos relativos que al respecto se regulan, en el Capítulo XIV, denominado “De la Substanciación de las Acusaciones contra los Funcionarios que gozan de Fuero Constitucional”, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

En el Título Tercero, particular relevancia representa la conveniencia de ampliar el esquema de obligaciones o código de conducta de los servidores públicos, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben normar sus actuaciones, entre otras, los deberes de esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses. El incumplimiento de dichas obligaciones queda reiterado en la Iniciativa respecto de la Ley vigente, que configura la responsabilidad administrativa que dará inicio al procedimiento disciplinario y la aplicación de sanciones administrativas relativas, con la variante de ahora los órganos competentes serán los que la propia administración, y los que corresponda en los Poderes Legislativo y Judicial como de los Ayuntamientos Municipales.

En este sentido, se contempla en la Iniciativa un cambio radical respecto a las autoridades aplicadoras de la Ley ya que su regulación vigente no responde en su integridad al ámbito competencial de los órganos de control, resultantes de la creación de la Secretaría de la Contraloría y sus sistemas y mecanismos de control, en los términos del artículo 38-Bis de la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y de aquellos resultantes de la coordinación de acciones del Estado con el ámbito Federal y Municipal.

En efecto, si bien es cierto que el artículo 38-Bis de la Ley Orgánica citada, establece el perfil de atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, también lo es que por lo que toca al control de responsabilidades de los servidores públicos, se le presentan sumamente limitadas, toda vez que el poder disciplinario o

sancionador queda reservado en la Ley de Responsabilidades vigente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Se faculta a la Secretaría de la Contraloría como órgano Aplicador de La Ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, radicando el poder disciplinario en los órganos de la propia administración, conservando la corresponsabilidad que en esta materia deben tener las dependencias de la Administración Pública respecto de sus propios servidores y aquella que les corresponde en su carácter de coordinadoras de sector, respecto a los servidores de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que le resultan coordinados que podrán conocer e investigar a través de sus órganos de control interno. Para tal fin, se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones, pero reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría como dependencia globalizadora en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia.

Las sanciones disciplinarias de la Ley vigente tanto las de naturaleza correctiva como la amonestación como la sanción económica, y las de naturaleza expulsivas o depurativas como la destitución e inhabilitación, cuya finalidad persiguen como lo indica su propia naturaleza el retirar del servicio público a los servidores sancionados, reservando la aplicación de la inhabilitación exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría.

3.5 Estudio comparado entre la Ley federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de México en cuanto a los recursos y medios de defensa.

Como sabemos, un recurso por su propia naturaleza busca revocar, modificar, confirmar o extinguir una resolución emitida por una autoridad jurídica o administrativa competente, que mediante un procedimiento manifiesta una

inconformidad que causa un agravio económico, administrativo, laboral y que afecta en su persona y en sus derechos.

Es por eso que en este apartado se hace un análisis comparativo entre la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de México con la finalidad de mostrar similitudes y diferencias en cuanto a los medios de defensa, el alcance que tiene el interponer un recurso por parte del servidor público contra actos o resoluciones emitidas por una autoridad u órgano competente de la institución.

La Ley Federal de Procedimiento administrativo es publicada el 4 de agosto de 1994 en el Diario oficial de la Federación. Las últimas reformas han sido: el 24 de diciembre de 1996; el 19 de abril de 2000, donde se adicionó un título tercero "A" con veintitrés capítulos de 113 artículos.

Se aplica en el ámbito federal de manera supletoria a las diversas leyes que regula, es una norma para la Administración Pública Federal centralizada de vigencia indeterminada, además su contenido es de derecho público y de tipo procedimental.

El título primero se denomina "Del ámbito y aplicación y principios generales", con un capítulo único que establece conceptos generales en la legislación. De igual manera el título segundo tiene por nombre "Del régimen jurídico de los actos administrativos", aquí podemos encontrar la teoría del acto administrativo en cuatro capítulos: el primero "Del acto administrativo"; el segundo: "De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo"; el tercero "De la eficacia del acto administrativo"; el tercero "A": "De la mejora regulatoria" y el cuarto de la extinción del acto administrativo". En el título tercero hace mención en sus decimoprimeros capítulos al "procedimiento administrativo", en esta parte se enuncia cada uno de los actos concatenados entre sí del mismo procedimiento.

El título cuarto “De las infracciones y sanciones administrativas” consta de un sólo capítulo; el título quinto referente a “las medidas de seguridad”, mientras que el título sexto que es donde centraremos en “el recurso de revisión”, mismo que nos servirán para fundamentar la propuesta de este trabajo.

La impugnación y los medios de defensa en términos administrativos definen a la figura jurídica del recurso administrativo de la siguiente manera:

Para Andrés Serra Rojas: “Es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, reestableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”.³⁵

Este recurso esta incorporado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece: “Los interesados afectados por actos o resoluciones de la Administración Pública Centralizada que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes”.

Antes de ser reformado este precepto, se refería en general a las autoridades administrativas y al señalar ahora que es competencia de la Administración Pública Centralizada, contradice al artículo primero donde se dan atribuciones a los organismos públicos descentralizados de la administración paraestatal para aplicar la ley. Se omite incluir entre los actos impugnables a los

³⁵ SERRA ROJAS, Andrés: “Derecho Administrativo” Segundo curso Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 727

generados por estos organismos. El plazo para interponerlo es de quinde días como lo previene el artículo 85.

El escrito deberá interponerse ante la misma autoridad que emitió el acto y debe ser resuelta por el superior jerárquico, con la excepción de los actos que provengan del titular de una dependencia. El titular será quien resuelva el recurso según lo señala el artículo 86 del ordenamiento analizado.

Cabe mencionar que la ley precisa los requisitos que debe contener el escrito respectivo que son: órgano administrativo a quien se dirige; nombre del recurrente y del tercero perjudicado; domicilio para oír y recibir notificaciones; acto que se recurre y fecha en que fue notificado; agravios; copia de la resolución o del acto que se impugna así como las pruebas correspondientes y el documento para acreditar la personalidad.

Es factible en la tramitación del recurso obtener la suspensión del acto impugnado, siempre y cuando el recurrente lo solicite en el escrito y reúna los requisitos formales antes señalados y sea admitido el mismo. La suspensión o negación deberá darse dentro de los cinco días siguientes a su interposición; en caso contrario, el precepto establece que operará la positiva ficta y se concederá la suspensión.

El artículo 91 regula las conductas posibles en la resolución del recurso; ahí se afirma que la autoridad podrá desechar el recurso por improcedente y las causas de desecamiento podrán ser: a) por la falta de algún requisito legal; b) por interponerlo fuera del plazo de los 15 días; c) por no acreditar la personalidad del recurrente y por no aparecer en el suscrito documento por quien deba hacerlo a menos de que se firme antes del plazo para interponer el recurso.

Existen otras causas que no permiten la buena marcha del procedimiento que son: la litispendencia; cuando no se afectan los intereses jurídicos del

recurrente; contra los actos consumados de manera irreparable; contra los actos consentidos expresamente y cuando se esté tramitando ante los tribunales algún medio de defensa que tenga por efecto, modificar, revocar el acto respectivo.

La otra conducta es el sobreseimiento del acto impugnado y puede ser: por desistimiento del promovente; por fallecimiento del agravado; por alguna causal de improcedencia que contemple el artículo 89; cuando cesen los efectos del acto respectivo; cuando falte el objeto-materia del acto impugnado y cuando se trate de un acto inexistente. Al atender a estos requerimientos la autoridad correspondiente que admite el recurso: lo confirma; lo declara inexistente; ordena su modificación; dicta uno nuevo que lo sustituya. La resolución del recurso se emitirá dentro de los 30 días siguientes a la interposición del medio de defensa.

Como podemos ver, es aquí en donde se advierte el proceso de vigilancia de los actos de la administración pública al someter a las autoridades al derecho, se denota la labor adjetiva de control de los procedimientos administrativos en el marco del ejercicio de la función pública.

Para garantizar la certeza jurídica a los ciudadanos y congruencia en la resolución de sus controversias, en el artículo 92 se establece que la resolución del recurso se fundará en el derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hecho valer por el recurrente; está facultada la autoridad para invocar hechos notorios. Aplicado un principio de economía procesal, se dice que cuando agravio sea evidente para privar de validez al acto impugnado, su análisis será suficiente.

Comparativamente con la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de México que fue publicada en la Gaceta de Gobierno el 21 de diciembre de 2001 se expresa de la siguiente manera:

Los ordenamientos jurídicos de la entidad, en los que se contienen las normas aplicables a los procedimientos administrativos que se realizan ante las autoridades de la administración pública estatal, municipal o de los organismos auxiliares con funciones de autoridad, con excepción de los Códigos Fiscales estatal y municipal, con frecuencia, no son del todo completas para conocer los derechos y los deberes procedimentales de los particulares y aún, de los órganos de la administración en detrimento de los intereses sociales, suscitándose así, las controversias cuya resolución corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante el proceso jurisdiccional respectivo.

Precisamente para normar los diversos procedimientos administrativos que hasta ahora se encuentran dispersos en las distintas leyes de la entidad, se propone la expedición de un Código de Procedimiento y Proceso Administrativo, que de unidad, coherencia y sistematización a los actos de los órganos de la administración pública que intervienen en ellos en armonía con las disposiciones que corresponden al proceso administrativo y que regulan la organización y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Se desarrolla en tres títulos denominados: De las Disposiciones Comunes al Procedimiento y Proceso Administrativo; Del Procedimiento Administrativo; y, Del Proceso Administrativo.

Bajo el título de Disposiciones Comunes al Procedimiento y Proceso Administrativo, se proponen las normas aplicables tanto por los órganos de la administración pública estatal y municipal, organismos auxiliares con funciones de autoridad y por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como son las materias relativas a las formalidades procedimentales y procesales, notificaciones, plazos, pruebas, y valoración de la prueba, que al ser desarrolladas sistemáticamente mejorarán la seguridad jurídica en la actuación de los órganos de la administración pública, la legalidad de sus actos y los derechos de los administrados frente a aquellos.

Dentro del título denominado Del Procedimiento Administrativo éste se norma bajo tres modalidades: el común, el de ejecución y el sustanciación del recurso para impugnar ante los órganos de la administración pública la legalidad de sus actos, motivo por el que las disposiciones que regulan el procedimiento económico-coactivo que se encuentran en los Códigos Fiscales estatal y municipal pasan a formar parte del Código que se propone en esta iniciativa.

En el título denominado del Proceso Administrativo se desarrollan las disposiciones tanto orgánicas como procesales que regulan el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, destacando las relativas a la existencia de la Sala Superior con dos secciones integrada por tres magistrados cada una con sede en Toluca y Tlalnepantla, respectivamente; la duración del cargo de magistrado por 15 años y su sustitución escalonada; la duración del cargo de presidente por tres años, pudiendo ser reelecto por una sola vez; la ampliación de la competencia del Tribunal con el conocimiento y resolución de actos relacionados con contratos y convenios administrativos y fiscales, la resolución afirmativa ficta, la legalidad de reglamentos, decretos, circulares y disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal; la regulación de la suspensión del acto impugnado; el tratamiento de cuestiones previas, la previsión de arreglos conciliatorios ante el Tribunal y la previsión de la jubilación de los actuales magistrados.

En el título segundo, capítulo segundo, sección segunda establece **el recurso administrativo de inconformidad.**

Así en el artículo 186 en su segundo párrafo hace mención del derecho que tienen los servidores públicos para interponerlo ante la autoridad correspondiente: "...tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamadas

incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes del cuerpo de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses en términos de las leyes aplicables”.

El artículo 187 establece en qué casos procede el recurso administrativo de inconformidad: en primer lugar menciona que procede en contra de las resoluciones administrativas y fiscales cometidas por las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y organismos auxiliares por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo. En esta primera parte da pauta de que el servidor público afectado por un acto de autoridad puede interponerlo; contra actos que afecten derechos de particulares de imposible reparación. En ciertos casos la reparación del daño no se podrá pedir debido a la gravedad causada al propio servidor público; contra resoluciones del Ejecutivo Estatal de los municipios y organismos auxiliares respecto a contratos, convenios y otros acuerdos celebrados con los particulares en materia administrativa. Cuando se emite una resolución en algunos casos se violan los acuerdos y convenios que protegen a los servidores públicos quedando desprotegidos de manera total. De los artículos 188 al 198 se señalan las formalidades y el procedimiento para interponerlo ante la autoridad correspondiente que son semejantes al ordenamiento Federal.

De esta manera, mientras la ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone del recurso administrativo de revisión, en la legislación local se conoce como el recurso administrativo de inconformidad. Ambas persiguen impugnar una resolución o acto emitido por un órgano administrativo. El ámbito de competencia es lo que marca esa diferencia, así tenemos que en el Estado de México regula los actos y procedimientos administrativos del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados, sin embargo, a falta de disposición expresa o que existan lagunas, se aplicará supletoriamente la ley federal en materia.

La resolución emitida en cualquiera de los municipios del Estado de México será por parte del síndico, misma que podrá impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta entidad. No contradice la disposición federal porque las dos persiguen que se revise el acto impugnado y se suspendan los efectos que surtan desde el momento de su notificación.

Por lo tanto, las autoridades Federales, Estatales, Municipales y los organismos descentralizados que tienen la función de ejercer el poder público, se deben mantener bajo un sistema de control y de legalidad respecto a sus subordinados o servidores públicos quienes también laboran al servicio del Estado pero que tienen ese derecho de impugnar un acto improcedente siempre y cuando cumplan con los requisitos de forma y validez para demostrarlo. Manuel Atienza señala: "Un aspecto central de la idea "Estado de Derecho", consiste precisamente en postular el sometimiento de las autoridades al Derecho, el control que el Derecho ejerce sobre quienes detentan el poder público".³⁶

³⁶ ATIENZA, Manuel: "Introducción al Derecho", Ed. Fontamara, México, 1998, pp. 65

CAPITULO CUARTO
NECESIDAD DE INCLUIR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL
REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO
ESTATAL, COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE SANCIONES A MAESTROS
EN EL ESTADO DE MÉXICO.

- 4.1 Naturaleza jurídica de la propuesta.
- 4.2 Efectos jurídicos en relación con la situación administrativo-laboral del servidor público estatal.
- 4.3 Efectos económicos y sociales en relación con la propuesta.
- 4.4 Resultado de la propuesta en el contexto actual.

CONCLUSIONES

CAPITULO CUARTO

NECESIDAD DE INCLUIR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO ESTATAL, COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE SANCIONES A MAESTROS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

4.1 Naturaleza jurídica de la propuesta.

El servidor público docente en el Estado de México es susceptible de responsabilidades en el ejercicio de sus funciones encomendadas, ya sea por acto u omisión, al incumplir con sus obligaciones señaladas en la Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Docentes en el Subsistema Educativo Estatal, y que puede incurrir en una o varias infracciones administrativas, por lo que se hace acreedor a diferentes medidas disciplinarias.

Sin embargo en la mayoría de las veces la aplicación de la norma por parte de las autoridades competentes implica una o más sanciones hacia el servidor público quien solamente es notificado por escrito.

En las mismas Condiciones Generales de Trabajo antes citadas no se señala un capítulo específico sobre inconformidades acerca de las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa.

Bajo esta perspectiva existe una gran cantidad de actos injustos contra el propio servidor público docente producidos por negligencia o por ilicitud que lesionan al propio trabajador en sus intereses, quedando así en un estado de indefensión.

De esta forma se rescata la figura del recurso administrativo para eliminar un acto no conforme a derecho, que puede interponerse por quien sufrió un daño como resultado del acto jurídico administrativo. No se trata un procedimiento de controversia porque no estamos como lo señala el distinguido maestro Alberto Sánchez Pichardo: "...ante la composición de un conflicto, sino con el recurso administrativo estamos ante el desenvolvimiento de un interés en conflicto"³⁷.

Cabe mencionar que se debe agotar una impugnación vía administrativa antes de recurrir a la jurisdiccional, con el propósito de que con el recurso administrativo sea revisada la procedencia de la sanción que la propia autoridad haya impuesto.

Cuando se estime que la aplicación de una sanción es injusta o excesiva para el servidor público docente, este independientemente de su afiliación al Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, tiene el derecho de impugnar la resolución a pesar de que en la Disposiciones Reglamentarias en Materia Laboral Para los Servidores Públicos Docentes del Subsistema educativo Estatal se carece del derecho para interponer el recurso administrativo de inconformidad y que en otras leyes reglamentarias en materia educativa, laboral y administrativa local y federal como la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos en el Estado de México, la Ley Estatal y Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos y el Código de Procedimientos Administrativos Federal y del Estado de México que fueron analizados y comparados y comparten la concepción de interponer un recurso, hace necesaria la inclusión del recurso administrativo de inconformidad dentro de las Condiciones Generales de Trabajo para los docentes que laboran en dicha entidad con la finalidad de evitar aplicar

³⁷ SANCHEZ PICHARDO, Alberto C: "Los medios de impugnación en materia administrativa", Ed, Porrúa, Méx. 1999, pp. 116-117.

supletoriamente los ordenamientos antes señalados y lograr un estado de derecho.

Todo esto en virtud de que quien emite una resolución causal de un acto administrativo que trae consigo una sanción no es un juzgador sino una autoridad administrativa que en la mayoría su criterio es subjetivo para la imposición de medidas disciplinarias.

Tan es así que la falta de tipificación (y no nos referimos al tipo penal) de las infracciones dificulta la motivación y fundamentación adecuadas de las imputaciones hechas al servidor público considerado responsable y sancionado en una consecuente falta de consistencia en los criterios para sancionar, al abstenerse de actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de cualquier disposición jurídica en materia del servicio público. Por lo tanto se debe ajustar también al principio de tipicidad que como define el jurista Eduardo García de Enterría: "la tipicidad es (...), la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa"³⁸

La sanción podrá ser un apercibimiento o una amonestación y que depende de ciertas circunstancias: la gravedad del acto u omisión; la importancia de la disposición jurídica que esta en función de la trascendencia o repercusión económica y social o en la propia administración pública.

El problema también es quién califica, con qué criterio o fundamento al no encontrar una tipificación que encuadre con la falta. Esto permite en algunas ocasiones dar paso a la subjetividad, por carecer de la debida interpretación de la ley, es decir lo que el legislador trata dar a entender, más sólo se realiza de manera expresa y literal, lo que resta precisión y valor jurídico.

³⁸ GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, pp. 174.

De ahí que la naturaleza jurídica del presente trabajo estriba en la necesidad de que se incluya el recurso de inconformidad en el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal, como medio de impugnación de sanciones a maestros en el Estado de México, donde el Poder Legislativo de la entidad lo observe y tome en consideración en función de la facultad que tiene para expedir leyes y con fundamento en la fracción VI, párrafo segundo del artículo 116 constitucional que señala: “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”.

De esta manera y con una perspectiva particular, el recurso administrativo es una clase especial de impugnación y pertenece a uno de los tantos medios de defensa que la propia ley proporciona entendida como un derecho en contra de los actos de autoridad unilaterales con relaciones de jerarquía y subordinación administrativo-laboral como consecuencia de otro procedimiento anterior.

Es cierto que la legalidad debe implicar el respeto y cumplimiento de la ley; también que el sentido de la honradez trae consigo un comportamiento adecuado tanto ético como legal; de la misma manera, la imparcialidad se debe observar en un trato de igualdad adecuada a las relaciones sociales, independientemente de la función que públicamente desempeña como servidor, el tipo de nombramiento que lo acredita que a través de los principios de legalidad y eficiencia da certidumbre al estado de derecho como una adecuada administración y al docente la posibilidad de suspender el efecto de la resolución en su contra en tanto no sea revisada por la autoridad que la emitió o su superior jerárquico para que esta la confirme, revoque, modifique o extinga sus efectos de la sanción impuesta al trabajador de la educación estatal. Tal vez para algunos sean valores de apreciación pero para aquellos que laboran en el magisterio

estatal perteneciente a la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social son elementos para la defensa de causas justas, donde en su mayoría, el maestro, en ejercicio de una labor profesional y digna desconoce otro tipo de documentos jurídicos y procedimientos que como trabajador le permitan acceder a lo que el Derecho busca : una justicia social.

4.2 Efectos jurídicos en relación con la situación administrativo-laboral del servidor público estatal.

El servidor público docente al servicio del Estado, bajo la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social y regido normativamente con las Disposiciones Generales en Materia Laboral para los Servidores Públicos Docentes en el Subsistema Educativo Estatal, y que contare con un apartado sobre los medios de defensa permitiría al impugnar una resolución demostrar el grado de responsabilidad (si lo hubiera), la cuantificación de la sanción si así fuera o la improcedencia del mismo al demostrar que existió un abuso de autoridad.

A partir de la propuesta planteada concerniente a resoluciones arbitrarias donde se busca un recurso para impugnar un acto por la autoridad administrativa hacia el servidor publico perteneciente al magisterio estatal, es posible que los efectos permitan una verdadera defensa jurídica, siempre y cuando cumpla con los requisitos de validez y forma, así como las pruebas que pudiese ofrecer para demostrar la irregularidad del acto emitido.

En esta circunstancia el jurista santiago Barajas Montes de Oca nos dice: “el recurso se presenta por escrito directamente ante la dependencia que imponga la sanción pero puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo. En el escrito se precisará: el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad que aduzca respeto a la sanción impuesta; los agravios que le causo directa e

indirectamente la resolución del acto impugnado y la relación de pruebas en que apoye su oposición”.³⁹

De esta manera el trabajador al servicio del estado, cuando interpone un recurso, es porque manifiesta una resolución legal sobre la validez de su pretensión y que recae sobre la autoridad a quien se haya dirigido, con base en el artículo 8º constitucional que en el segundo párrafo dice: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”. El precepto como podemos observar no limita la naturaleza de la instancia. Por lo tanto, esta garantía es aplicable a cualquier escrito, en cualquier clase de instancia incluyendo los recursos administrativos.

En cuanto a los efectos jurídicos que produce la interposición de un recurso en primer lugar es suspender la ejecución de la resolución emitida por la autoridad administrativa en agravio del servidor público docente ofreciendo toda clase de pruebas que deberán anexarse al escrito de recurso. Atendiendo que estos no deben sujetarse a formulismos excesivos para su admisión, la siguiente tesis en su contenido señala el criterio que se deduce: “...los recursos administrativos tienen por objeto proteger los derechos de los administrados y sujetar la actuación de la autoridad a un régimen de derecho, razón por la cual los mismos no deben tramitarse con rigorismo tal que los convierta en trampas procesales, pues debe recordarse que dichos medios de defensa o recursos fueron creados para dar la posibilidad a la propia autoridad de corregir sus errores, pues evidentemente la administración debe actuar como un agente de buena fe y no aprovecharse de los errores cometidos por los particulares al momento de interponer los medios de defensa para denegar justicia”.⁴⁰

³⁹ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago: “Manual de Derecho Administrativo del Trabajo”, Ed. Porrúa, Mex. 1985, pp. 258

⁴⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año I, No. 6 Junio de 1988 pp. 48

Sin embargo en el derecho es necesario que los recursos tengan ciertas características para poder surtir sus efectos. El profesor Gabino Fraga señala los siguientes:” a) la existencia de una resolución administrativa que sea la que se recurra; b) que éste acto afecte un derecho o un interés del recurrente; c) que la ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud, sea la que dictó el acto, la jerarquía superior o el órgano especial creado al afectado por la ley, d) la existencia de un verdadero recurso, es decir, la fijación de un plazo dentro del cual el afectado pueda hacer valer un derecho; e) que la ley exija, para tenerlo por legalmente interpuesto, el cumplimiento de algunos requisitos de forma o de garantía o de otra naturaleza jurídica; f) la determinación de formalidades que hayan de cumplirse y la especificación de las pruebas que puedan rendirse y, g) que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo, pues de no existir esta obligación carecería de toda eficacia cualquier recurso”⁴¹

El principio universal aceptado por la declaración de los derechos humanos es facultar a todas las personas a una actuación jurídica uniforme con iguales oportunidades en la defensa de sus legítimos derechos, que constituye un derecho inviolable en todo estado o grado de un procedimiento. Como lo expresa el jurista Santiago Barajas: “Para esa efectividad jurídica deben crearse instituciones que la garanticen; establecerse los medios para actuar ante cualquier autoridad o jurisdicción y, asegurarse de la igualdad que debe existir entre las partes en cualquiera de sus fases, actos o instancias”⁴²

Sin contravenir a lo establecido por la legislación propia de la administración pública del trabajo, tanto Federal como del Estado de México se pretende resolver problemas cuya estructura exige soluciones y ajustes especiales, procedimiento sencillos, trámites rápidos y atención profesional.

⁴¹ FRAGA, Gabino, Op. Cit. pp. 562.

⁴² BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago Op. Cit. pp. 242.

La preparación y expedición de disposiciones reglamentarias para el debido control de los centros de trabajo son cuestiones de aplicación administrativa. Afirmamos entonces que todos los problemas presentados de índole administrativo laboral en el campo educativo estatal los resuelve una estricta reglamentación, donde la autoridad mediata, el superior jerárquico, u otra especial en ejercicio de su ética profesional resuelva para encontrar una adecuada solución.

Todo derecho es un derecho social (*ubi societas, ini jus*), y lo que se busca es identificar a los trabajadores del estado bajo una dimensión jurídica más humana, con un espíritu de justicia, que impera en las normas tutelares de la clase trabajadora y dejar a un lado esquemas obsoletos que no permiten la verdadera proyección de un verdadero estado de derecho frente a realidades contextuales y que es al Estado a quien compete controlar y organizar la administración de los servicios que presta.

El doctor Fix Zamudio sostiene que hoy en día los administrados exigen varios instrumentos de protección que son: “ La necesidad de reforzar la jurisdicción administrativa a través de instrumentos jurídicos de tutela con el fin de colaborar con la justicia administrativa o con otros destinados a la protección de los gobernados; un procedimiento administrativo que por medio de ordenamientos regule y determine los aspectos esenciales de la actividad administrativa y establezca la participación de los administrados en la creación de los actos y resoluciones administrativas que los afecten; el establecimiento de medios de defensa y medidas precautorias adecuadas dentro del mismo procedimiento administrativo y, los métodos para exigir la responsabilidad económica de la administración, que en nuestro país prácticamente no existe, pero que en otras naciones constituye el presupuesto indispensable de la protección de los derechos subjetivos de los administrados”.⁴³

⁴³ FIX ZAMUDIO, Héctor: “Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano”, Ed. Del Colegio Nacional, México, 1983, pp. 21-22.

De esta manera, las resoluciones emitidas como resultado de la interposición del recurso de inconformidad tendrán el efecto de que la dependencia o la entidad donde el servidor público preste sus servicios se restituya el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de una sanción considerada como exagerada o injusta por la autoridad administrativa que la emitió, incluidos los de carácter laboral entre ellos, el de la reinstalación y el pago de los salarios no percibidos o cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público.

4.3 Efectos económicos y sociales en relación con la propuesta.

Como sabemos dentro de las sanciones administrativas tenemos aquellas de tipo económico para el servidor público docente, mismas que se ven reflejadas en el comprobante de ingresos también conocido como talón de pago, donde se precisan las percepciones y deducciones quincenales.

El servidor público docente considerado trabajador al servicio del Estado, en el momento de interponer el recurso de inconformidad busca la suspensión de los efectos de la resolución emitida por la autoridad administrativa, consistentes en descuentos económicos que causan un detrimento en los ingresos y haberse hecho acreedor a una o varias notas de demérito lo que limita tener acceso a puntajes escalafonarios que le permitan competir a otra función o cargo dentro del servicio público.

En la mayoría de las veces mientras solicita el apoyo el servidor público docente del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México para la defensa de la sanción emitida por la autoridad administrativa, ésta comienza a surtir efectos en perjuicio del propio docente, en tanto que su gremio al que pertenece actúa demasiado pasivo y con una serie de trámites que terminan en

una mala administración y por tanto el afectado es obligado a cumplir con la medida disciplinaria.

De ahí que mientras se demuestra la improcedencia e ilegalidad del acto emitido, el recurso de inconformidad congela de manera parcial sus efectos mientras la autoridad que la emitió o su superior jerárquico la revisa para revocar, confirmar, modificar o extinguir mediante otra resolución que ponga fin o anule el acto administrativo que dio origen.

La propuesta tiene como finalidad otorgar al magisterio estatal un medio de impugnación que apegado a los principios de legalidad y derecho no sean contrarios a otras disposiciones jurídicas que busca el reconocimiento de un verdadero estado de derecho. Son servidores al servicio del Estado pero como trabajadores están sujetos a mejores condiciones laborales, donde algunos se ven afectados al aplicarles las medidas disciplinarias de manera literal, olvidando por completo la intención del legislador, la gravedad del daño causado así como la falta de un criterio para determinar el tipo de sanción que corresponda, lejos de los fines del derecho.

Es cierto que el docente tiene bases pedagógicas en cuanto a su formación profesional y aunque debe conocer sus derechos y que sus superiores les señalen cuáles son, en la realidad no sucede esto por lo tanto cuando el servidor público docente incurre en una falta administrativa ignora la medida disciplinaria de la que es acreedor, tal vez es la menor pero la autoridad encargada de determinar la sanción en la mayoría de las veces lo encuadra como una falta grave, por lo cual se ve perjudicado económica y laboralmente.

Es cierto que hay quienes infringen la ley con conocimiento de las consecuencias que traiga consigo y que causan daños de tipo económico, social y desvirtúa la importancia de ofrecer un servicio público eficiente a la sociedad,

deben ser juzgados con estricto apego a derecho con los procedimientos administrativo y jurídicos si la responsabilidad es de tipo penal para sancionar su actuar contraria a la visión y misión como servidor público estatal.

Se pretende reconocer esa justicia social con los trabajadores al servicio del estado y que persiguen las demás disciplinas del derecho, consistentes en tutelar el ejercicio correcto de su desempeño laboral frente a aquellos actos de autoridad que lesionan al servidor público y que causa perjuicios en su persona y situación económica.

4.4 Resultado de la propuesta en el contexto actual.

La educación ha sido el soporte fundamental de las transformaciones que ha tenido nuestro país en su devenir histórico. Hoy día, la hazaña educativa pretende alcanzar una cobertura y calidad suficiente frente a una firme demanda donde se sustenten las bases hacia un mayor desarrollo económico, una democracia y justicia social para todos aquellos que participan en el proceso educativo.

En este sentido, quienes se desempeñan en el servicio público en el ámbito de la docencia en el Estado de México y que asumen una gran responsabilidad como lo es educar al hijo del hombre, laborarán bajo un régimen jurídico donde además de precisar de manera clara las obligaciones que a sus cargo se señalan a los servidores públicos, podrán ejercer el derecho para impugnar una resolución por autoridad administrativa que afecta y repercute en el aspecto personal y profesional en pleno ejercicio de sus funciones.

Es cierto que en el marco jurídico de las medidas disciplinarias se señalan las acciones a tomar por parte del superior jerárquico cuando se infrinja un precepto estipulado en las Condiciones Generales de Trabajo para los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal, pero es necesario

reconocer que en la aplicación de las sanciones a que da lugar, principalmente cuando aquellas consideradas que por su gravedad son menores se obtienen resoluciones sobredimensionadas.

El maestro que presta sus servicios en la educación básica no está exento de responsabilidad administrativa pero sí se encuentra en un estado de indefensión frente a un régimen con carencias, contradicciones y situaciones ambiguas donde la norma pierde fuerza moral al querer hacerla cumplir.

Para ello el docente al interponer el recurso de inconformidad por sí o su representante legal contra los actos que lesionen su esfera laboral como servidor público, ahí mismo solicita suspender los efectos de la sanción mientras se demuestra con probidad y honradez la improcedencia y el exagerado castigo por la falta cometida.

Como trabajador al servicio del estado y dentro del derecho burocrático se ofrecen al servidor público las garantías legales que dignifiquen sus servicios, con perspectivas de superación profesional y calidad en el servicio que presta con la finalidad de obtener mejores condiciones de vida dignas y decorosas para él y su familia.

De esta manera al encontrarse señalado un apartado en las Disposiciones Reglamentarias para los Servidores Públicos Docentes referente al recurso de inconformidad, se deben fundar en derecho el motivo de la impugnación con el propósito de que la misma autoridad o el superior jerárquico examine todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente para dejar deslucida dicha cuestión y quede definida legalmente sus situación administrativo-laboral donde se le asista la razón y se suspendan los efectos del acto motivo de la impugnación.

La finalidad es mantener y valorar la tarea de los servidores públicos, principalmente aquellos que decidieron prestar sus servicios para educar al pueblo, misma que debe cumplir con dedicación, lealtad y ética profesional ante una sociedad que la demanda hacia los retos que enfrenta tanto económicos, políticos, sociales y culturales a través del gobierno estatal donde presta sus servicios.

Por su parte la Secretaría de Contraloría al verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, no debe sólo detectar y castigar a los infractores eventuales, más bien, debe ser un órgano de apoyo y auxiliar en la detección oportuna de irregularidades en el funcionamiento del mismo sistema, en los procedimientos y en la misma norma, si realmente la finalidad del propio Estado es servir al pueblo y gobernar con propiedad.

El Derecho laboral de manera general en nuestros días pretende dejar a un lado la pseudoconcreción de los derechos y obligaciones de los trabajadores incluyendo aquellos en que se apoya el Estado para brindar servicio y atender las necesidades en los distintos contextos de la población, claro ejemplo es el de la educación pública de donde la mayoría de los mexicanos hemos tenido contacto en los diferentes niveles, pero sobre todo dignificar también el concepto de servidor público que no debe estar lejano al concepto social y humano de trabajador y que por tanto es menester adecuar el marco jurídico estatal garantizando un medio de defensa al maestro que labora en el Estado de México en pro de la labor más noble que es educar.

Concluimos que el servidor público docente no debe estar desprotegido y tiene el derecho de hacer valer su defensa mediante **el recurso de inconformidad** que se propone para poder impugnar una o varias sanciones administrativas emitidas por la autoridad o el superior jerárquico, con el propósito de que esta la revise nuevamente y quede sin efecto tanto se emita una nueva resolución. Es menester que el legislador pueda tomar en consideración dicha

propuesta y hacer los cambios pertinentes en el ordenamiento jurídico administrativo, tanto para analizar el actuar de los servidores públicos como la correcta aplicación de la norma por parte de la misma autoridad.

CONCLUSIONES

A partir de la problemática planteada y el desarrollo de este trabajo de investigación que postula una propuesta jurídica en el servicio público para los trabajadores en el subsistema educativo estatal en el Estado de México, llegamos a las siguientes conclusiones:

PRIMERO.- Reconocer la importancia que ha tenido el servidor público en el contexto histórico del país y cumplir con las funciones que el propio Estado le ha encomendado y poder gobernar al pueblo.

SEGUNDO.- Los trabajadores el servicio del Estado están regidos por el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que forman parte de lo que hoy forma parte del Derecho Burocrático, donde la Ley del trabajo de los Servidores Públicos en el Estado de México y Municipios señala los derechos y las obligaciones de los trabajadores que prestan sus servicios en el gobierno estatal sin contravenir lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional con el fin de proteger al trabajador.

TERCERO.- Jurídicamente el servidor público docente estatal, actúa normativamente bajo la ley de Educación del Estado de México, regido por el Artículo Tercero Constitucional, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos en el Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de México y la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de México.

CUARTA.- Por acuerdo de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (SECyBS) y el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM) establecen las Condiciones Generales de Trabajo para los Servidores Públicos Docentes en el Subsistema Educativo Estatal.

QUINTA.- Es importante conocer en el campo administrativo-laboral los elementos de la infracción, la graduación de las mismas, así como la naturaleza, características y tipos de sanciones disciplinarias para determinar si la autoridad que emitió el acto lo realizó con el criterio suficiente conforme a derecho.

SEXTA.- El servidor público debe ser considerado como aquella persona que tiene una relación de trabajo con el Estado, independientemente del órgano donde presta sus servicios y el ordenamiento laboral que lo regula.

SEPTIMA.- La finalidad de los recursos administrativos interpuestos, pretenden suspender los efectos y anular una resolución emitida por la autoridad administrativa o el superior jerárquico y esta la revise nuevamente con el fin de confirmar, modificar, anular o extinguir la resolución impugnada.

OCTAVA.- El servidor público docente que cometió una infracción y es sancionado administrativamente con un castigo mayor a la gravedad de la falta, principalmente porque la aplicación se da en la mayoría de las veces de manera arbitraria y el trabajador que presta el servicio se encuentra en un estado de indefensión debido a que las Disposiciones Reglamentarias en materia laboral para los Servidores Públicos Docentes en el Estado de México, no contempla ningún recurso para impugnar la resolución emitida.

NOVENA.- Es cierto que el servidor público docente es susceptible de cometer infracciones que traen consigo una sanción administrativa como medida disciplinaria, sin embargo es importante que jurídicamente se encuentre en un

estado de derecho y que como trabajador al servicio del Estado tenga elementos para demostrar y hacer válida su defensa.

DECIMA.- Es importante que el legislador considere la necesidad de incluir el recurso de inconformidad en las disposiciones antes citadas para que el maestro que desempeña una función específica en el servicio público pueda impugnar las sanciones impuestas que le causan un agravio laboral, administrativo y personal, donde mediante un escrito dirigido a la misma autoridad o el superior jerárquico se solicite la suspensión de los efectos del acto impugnado y se revise nuevamente si la procedencia de la sanción emitida está lo suficientemente fundamentada y apegada a un verdadero criterio de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, "**Derecho burocrático mexicano**", México, Ed. Porrúa, 1999.
2. Arroyo Herrera, Juan Francisco, "**Régimen Jurídico del Servidor Público**", México, Ed. Porrúa, 1997.
3. Barajas Montes de Oca, Santiago, "**Manual de Derecho Administrativo del Trabajo**", México, Ed. Porrúa, 1985.
4. Carabes Pedroza, José de Jesús, "**Fundamentos político-jurídicos de la educación en México**", México, Ed. Progreso, 1997.
5. Cisneros Farías, Germán, "**Axiología del artículo tercero constitucional**", México, Trillas, 2000.
6. De la Cueva, Mario "**El nuevo derecho mexicano del trabajo**", México, Ed. Porrúa, 1998.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "**El sistema de responsabilidades de los servidores Públicos**", México, Ed. Porrúa, 1996.
8. Fix Zamudio, Héctor, "**Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano**", Ed. Del Colegio Nacional, México, 1983.
9. García Máynez, Eduardo, "**Introducción al Estudio del Derecho**", Cuadragésima edición, Ed. Porrúa, México, 1989.
10. Guerrero, Euquerio, "**Manual de Derecho del Trabajo**", México, Ed. Porrúa, 1983.
11. Herrán Salvatti, Mariano, "**Legislación Burocrática Federal**", México, Ed. Porrúa, 1986.
12. Kelsen, Hans, "**Teoría General de las Normas**", Trillas, México, 1994.
13. Larroyo, Francisco, "**Historia comparada de la educación en México**", México, Porrúa, 1986.
14. López Díaz, Filiberto, "**Conveniencia de incorporar algún recurso en la Ley Federal del Trabajo**", México, Ed. Ius, Nueva colección de estudios jurídicos Tomo 17, 1979.

15. Miranda Basurto, Ángel, "La Evolución de México", México D.F. , Ed. Herrero, 1970.
16. Muñoz Ramón, Roberto, "Derecho del Trabajo" Tomo II, México, Ed. Porrúa, 1983.
17. Ramírez Fonseca, Francisco, "Obligaciones y Derechos de Patrones y Trabajadores", México, Ed. Pac, 1985.
18. Solana, Fernando, "Historia de la educación pública en México", México, Ed. F.C.E., 1988.
19. Trueba Urbina, Alberto, "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo", Tomo II, México, Ed. Porrúa, 1979.
20. Ulloa Ortríz, Manuel, "El Estado educador", México, Ed. Jus, 1994.
21. Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1857", t. II , Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857.

REVISTAS

22. Del Val, Enrique, "Responsabilidad Administrativa", Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984
23. **REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION** Año I, No. 6 Junio de 1988.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos en el Estado de México.
- Ley General de Educación.
- Ley de Educación del Estado de México.
- Disposiciones Reglamentarias en materia laboral para los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal.

METODOLOGÍA

1. Córdova Frunz, José Luis, **“Taller de métodos de estudio”**, México, Ed. Educación Privada de Cultura, 1998.
2. Luna Castillo Antonio **“Metodología de la tesis”**. Ed. Trillas, México
3. Muñoz Razo Carlos **“Como elaborar y asesorar una investigación de tesis”**, ed. Pearson educación.