

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LAS ESCUELAS ARTICULO 123

Tesis

que para obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

RODOLFO BANDALA Y TOLENTINO

México, 1956



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con ferviente cariño para
mis padres:

SR. PROF. ELISEO BANDALA

y

SRA. ANA TOLENTINO DE BANDALA

“Todo mexicano tiene la obligación de ser un educador”

“Todo México es una gran escuela”

JOSÉ ANGEL CENICEROS.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO

LA eficacia de un orden jurídico depende más que de sus métodos heterogéneos —que siempre son repulsivos y odiosos—, de su adaptabilidad a las conveniencias, deseos, aspiraciones y necesidades de la colectividad; de su, en cierto modo plasticidad para convertirse en fórmulas de conducta autónoma, espontánea. Una norma perfecta de conducta —difícil, no obstante de alcanzar—, en un régimen democrático sería una fórmula de satisfacción de las necesidades y aspiraciones comunes de un grupo humano en un tiempo y lugar determinados.

A crear esas situaciones jurídicas propenden los esfuerzos de todo gobierno auténticamente democrático. Esto pretendió ser el orden jurídico establecido como resultado de la Revolución de 1910, expresado en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Sin embargo, sea por la imperfección que entraña toda obra humana, sea por la evolución del pueblo mexicano que ha creado nuevas condiciones de la vida social —o por ambas causas—, ocurre que

algunos aspectos de aquéllas, demandan una modificación inaplazable, tanto más si se considera que el orden a que nos referimos se adelantó en cuanto a su contenido revolucionario (social y humano), a todas las legislaciones del mundo, (sólo superada en su significación obrerista, muy posteriormente por la legislación soviética), a pesar de que a la fecha de la expedición de aquella ley, la industria y el comercio de México, no apuntaban siquiera una prosperidad incipiente.

La reforma a que se alude se refiere a la obligación ineludible de la patria sobre la educación de la niñez proletaria, saldo líquido de la Revolución, que, con el andar del tiempo y la creciente complejidad de la sociedad mexicana, ha reeditado en términos de apremiante necesidad.

Un análisis somero del precepto y de la situación social que lo suscita, evidenciarán la urgencia de la reforma.

Preceptúa la fracción XII del artículo 123 constitucional, lo siguiente: "En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

A contrario sensu, impone el precepto a los patronos la obligación de establecer escuelas, si las negociaciones estuvieren situadas fuera de las poblaciones, quedando por tanto exonerados de tal obligación los de las negociaciones situadas dentro.

La exégesis de esta ley nos entrega escasísimos antecedentes: un grupo de legisladores obreristas de extrema izquierda revolucionaria del Congreso Constituyente de 1917, propugnó la expedición de una ley francamente tutelar de los trabajadores. Tras de animadas discusiones se elaboró el anteproyecto del artículo 123 en cuya fracción XII propuso: "En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán

establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad". La comisión dictaminadora modificó la fracción aludida en los términos en que fue aprobada por el Congreso, sin aludir en su dictamen más que al monto de las rentas que deberán pagar los trabajadores, agregando: "De la obligación de proporcionar dichas habitaciones, no deben quedar exentas las negociaciones en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera". Ningún antecedente más. No se hace mención del por qué excluye a las negociaciones de establecer escuelas dentro de las poblaciones, pero el cuadro de circunstancias que determinaban la vida social en aquel tiempo —tales como la escasísima existencia de centros industriales de cuantía, y por lo mismo de trabajadores (lo cual hacía casi nula la importancia de la educación a la niñez proletaria), el deseo mismo de exonerar a las industrias de toda clase de exacciones para fomentar su desarrollo, etc.—, explican que se haya dejado al Estado tal obligación en los centros poblados.

Aparte de la antinomia que en sí mismo contiene el precepto a que se alude, pues toda negociación de alguna importancia siempre da origen a un centro de población y a otras negociaciones correlativas, que por ello mismo las dejaría excluidas de la obligación, aquellas circunstancias han variado de modo inconmensurable, modificando casi radicalmente la faz y la estructura económica y social de nuestro país.

Las empresas mercantiles, muchas de ellas poderosísimas, que siempre se desarrollan en los grandes centros de población, han quedado excluidas desde su origen de dicha obligación.

Causas de orden histórico, social, político, demográfico, pedagógico, técnico y económico, evidencian la necesidad de reformar la disposición constitucional, extendiéndola a toda empresa con recursos suficientes para sostener esta clase de escuelas.

Una de las causas, si no la principal, de la Revolución de 1910 —como las de los otros dos grandes movimientos revolucionarios de la evolución social de México, el de Independencia y el de la Reforma— fue fundamentalmente agraria. No había problema numéricamente considerable derivado de la industria; de aquí que la preocupación del Estado en el aspecto educativo se orientara hacia el campo, fuera de las urbes. Pero el impulso creador de la civilización in-

ustrial, la multiplicación y el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, alteraron y ampliaron singularmente el papel atribuido a la lucha contra la ignorancia y a "la formación de los cuadros culturales y técnicos que exige la continuidad y el desarrollo de las sociedades modernas".

Es un hecho sociológicamente comprobado que en nuestras sociedades, estratificadas por virtud de la división del trabajo, los hijos propenden a tomar la profesión de sus padres, propensión que, tratándose de la población más desvalida como es la niñez proletaria, por virtud de la distensión que en ella produce la complejidad de los grandes centros de población y la también complicada estratificación de las instituciones educativas, no siempre es favorecida. Todo medio social ejerce poderoso influjo sobre la niñez y la juventud imprimiendo en su plástica personalidad las formas en la manera de sentir, de pensar y de actuar modelándolos a su imagen. El grupo profesional confiere al niño y al joven sus atributos y capacidades para el servicio de la familia y del grupo, y ello garantiza continuidad de éste. Pero de una parte la deficiencia de aquellos grupos como institución pedagógica, de otra la poderosa influencia del mundo complejo que tira en direcciones opuestas, desarrollan a veces condiciones perniciosas en la vida de la niñez, lo cual suscita el interés de la sociedad y de los grupos profesionales en lo particular, de crear y sostener permanentemente la educación sistemática, dirigida a su vez por el grupo profesional especializado. Alguien ha opinado (Montesquieu),¹ que el hombre recibe tres educaciones diferentes o contrarias: la de los padres, la del mundo y la de los maestros. Y observan otros tratadistas sobre la materia (Hesse y Gleyze),² que la familia continúa siendo, a pesar de todo, la institución más adecuada para la educación del niño; pero si es la más adecuada para educar, es precisamente la menos propia para instruir, ya que como es obvio, esta es tarea del grupo pedagógico especializado, institución por la cual las sociedades transmiten a las generaciones nuevas la cultura y la capacitan técnicamente.

No sólo es deber patrio, que es deber sin compensación, deber sin el derecho correlativo, que es en un sentido, derecho del deber, sino conveniencia social, deber ampliamente compensado, promover

2 Carlos de Secondat Montesquieu. "Espíritu de las Leyes". Pág. 69.

1 Herman Hesse. "Das Glasperlenspiel". Pág. 96.

la evolución de los grupos proletarios mediante la educación e instrucción sistemática que aseguran, por una parte, las relaciones necesarias entre la descendencia y la ascendencia; esto es la continuidad histórica y por otra las relaciones contingentes, esto es, la asimilación a un sistema de medios, procedimientos e inventos, que den al futuro trabajador proletario no solamente una movilidad mayor dentro de la esfera de actividades y la división de un género de trabajo, sino que le abra ancho margen de posibilidades dentro del infinito espacio de la civilización industrial. Favorece a la clase patronal y a la sociedad entera el desarrollo del poder creador de la energía de la niñez y la juventud proletaria.

La transición del instrumento a la máquina, el desarrollo de nuevas técnicas de producción rebasa con mucho el dominio propio del proceso productivo en cada momento; trabaja en la vida social, penetra hasta la intimidad del individuo, destruyendo un pasado histórico, suscitando la revisión de las relaciones del proletariado con la vida social en su totalidad, según observa Siegfried. El diagnóstico de la situación de la vida actual del proletariado de México (y la del mundo), exigen de un Estado democrático como el nuestro, una postura más tutelar del trabajador manual, que comience en la escuela primaria o en el kindergarten si es posible y no concluya sino en los más sutiles engranajes de la técnica y la cultura industrial. La escuela será la fuerza impulsora de la conducta del trabajador de mañana.

No es posible precisar, por lo inconmensurable del fenómeno, la medida a que los instrumentos y la máquina han afectado la mentalidad del trabajador y su conducta al crear un mundo de sentimientos e ideas nuevas y cómo aquel procedería su manumisión si no se coadyuvara desde su niñez por el medio más idóneo, que es la educación, a adaptarlo a las condiciones de vida de que hablamos. Encontrar las fórmulas de mayor movilidad del trabajador dentro de las finísimas mallas de la compleja división del trabajo alcanzada por la civilización industrial, es encontrar las fórmulas de liberación del trabajador de la esclavitud de la máquina; es humanizar la actividad que hoy en muchos casos es carga dolorosa; equivale a romper el aislamiento que implica en sí cada una de las especializaciones y por lo mismo a dar mayor cohesión y unidad de cada uno de los trabajadores con el resto de la sociedad.

De hecho son las clases las que influyen en la elección de profesiones y las que agrupan y separan éstas. En cada sociedad la clase que está en el poder organiza el tipo de escuela que corresponde a sus intereses, para transmitir de modo eficaz a las nuevas generaciones los nuevos tipos de vida y de cultura dominantes en el grupo, sus ideales y valores morales, religiosos, políticos y sociales. "Pero el régimen democrático que quiere armonizar los intereses de todas las clases sociales, debe dar las mismas oportunidades a todos sin privilegios de ninguna naturaleza. Ahora bien, el medio más efectivo para lograr este propósito es la escuela; por ello el gobierno ha puesto a tal servicio todos los recursos económicos que están a su alcance. No obstante, debido al enorme crecimiento de las ciudades y demás centros de población en la República, un elevado porcentaje de población escolar queda sin el beneficio de la educación por falta de escuelas suficientes, y a nadie escapa que la casi totalidad de esa población escolar es precisamente de la más menesterosa: la de la clase proletaria. Ello implica que, muchachos igualmente dotados por la naturaleza, sean mal orientados desde sus comienzos casi siempre de modo irremediable, por la desigualdad de su condición económica originaria con evidente perjuicio para todos y especialmente para la propia sociedad que ve trocarse en frutos descompuestos, semillas que fueron una promesa de bienestar y una esperanza de progreso.

Uno de los fenómenos que más ha asolado a la humanidad en los últimos tiempos, es el de la desocupación debida, entre otras causas, a la poca o ninguna movilidad del trabajador, dentro de las diversas actividades que implica la división del trabajo en uno o varios géneros de obra, originada a su vez por la impreparación elemental del trabajador. Es innegable que la desocupación es no sólo fuente de miseria y enfermedades, sino de malestar social que el Estado tiene el deber ineludible de remediar.

De las funciones del Estado, la educación —acaso ninguna más trascendente— es la que determina la subsistencia de las formas sociales y del Estado mismo a través del tiempo y de los cambios que determina la marcha de la civilización. Entonces sería incongruente consigo mismo el Estado si no proveyera, por el método más imperativo, que es el derecho a las formas integrales de la educación. Una actitud pasiva del Estado ante este problema, sería una actividad suicida,

equivalente a dejar al garete la nave a merced de las impetuosas corrientes de un exotismo político y social.

Si se estima que la educación y la instrucción básica sólo son posibles en la infancia y la adolescencia y en este período relativamente corto y perentorio, el Estado no asegura un mínimo de conocimientos y educación que satisfagan la aspiración de las clases laborantes, se pierde irreparablemente para éstas y para el conjunto social los vínculos más consistentes de la estabilidad, del progreso y de la prosperidad en los diversos órdenes de su engranaje.

Es urgente adaptar a los centros de población ricamente poblados, a una organización educativa que satisfaga los espíritus de quienes desconciertan e irritan las nuevas situaciones de la vida social y provocan y exaltan las reivindicaciones populares que muchas veces se manifiestan violentas y agresivas, dando al precepto constitucional que nos ocupa un ámbito de mayor validez.

El sostenimiento de escuelas para niños proletarios en los centros poblados por parte de las negociaciones a que se refiere la fracción XIII del artículo 123 constitucional, vinculará muy solidariamente a la clase patronal con la proletaria; pero además, la preparación así adquirida por ésta, evitará en muy numerosos casos accidentes de trabajo, onerosos siempre para las empresas y extremadamente graves para la economía familiar del trabajador y para la sociedad en general; trocará una masa de futuros viciosos e ignaros, en un ejército de optimistas y entusiastas productores en la economía nacional.

Sin la atención escolar a esta niñez, su medio permanente es la calle, porque en la mayor parte de los hogares proletarios la madre también trabaja para ayudar al sostenimiento de la familia. La calle es el lugar de donde toma sus primeras lecciones de la vida; aquí surgen sus primeras protestas; su irritabilidad y posición de lucha que lo llevarán hasta la exacerbación contra su mundo circundante que todo le es hostil; aquí tomará los primeros hábitos, las primeras normas y la filosofía de su conducta; escenario de la miseria envilecedora y de prostitución, donde tiene cabida todo lo mezquino y bajo de la vida humana, de donde el niño saldrá con un corazón tan repulsivamente seco y ordinario, tan carente de impulsos nobles y pobre de todos los ideales, para ingresar con su alma así envenenada y sin ninguna cultura, al engranaje de su gremio, en donde su preparación no le franqueará fácil acceso a su prosperidad.

El gobierno pone cada vez mayor empeño en la educación del país, invirtiendo la mayor cantidad posible del presupuesto; sin embargo, una numerosísima población escolar queda cada año sin los beneficios de ella. Por tales razones el Estado tiene que recurrir a la ayuda de las empresas, estableciendo la obligación de éstas de sostener escuelas en los centros poblados, de acuerdo con la capacidad económica respectiva.

Las condiciones de orden sociológico que más o menos normalmente determinaron en 1917 la expedición de la norma contenida en la fracción XII del artículo 123 de la Constitución de la República, han variado tan notablemente que, sumadas con los nuevos hechos que condicionan la vida social moderna de nuestro país; demandan una adaptación congruente del precepto mencionado. De no hacerlo así, quedará dentro de muy corto tiempo sin ningún contenido de conducta, sin ámbito alguno de aplicación y por lo mismo sin ninguna utilidad social, sin sentido.

Basta señalar las transformaciones de algunos de aquellos hechos que lo determinaron, para evidenciar la necesidad de la reforma a que se alude:

De 1910 a 1921, lapso en que tiene lugar el más vigoroso impulso a la más honda evolución del pueblo mexicano, el índice demográfico decrece muy cerca de un millón de habitantes, pues de 15.160,369 que había en 1910, en 1921 apenas cuentan 14.334,780. Esta exigua densidad, acentuada con la descensión acaecida en el parco período revolucionario, explica por sí sola que el legislador constituyente hubiera limitado a sólo las empresas establecidas fuera de las poblaciones, la obligación de impartir educación primaria a los grupos humanos bajo su influencia económica.

El crecimiento de la población de 1921 a la fecha, es notablemente grande y su distribución entre el medio rural y el urbano, bastante significativo. Por una parte, se ha casi duplicado el índice demográfico de la fecha en que la ley fue expedida a la actual; por otra, redistribuida la población rural en el territorio nacional, como consecuencia de la Revolución, los núcleos de población han ocupado los sitios geográficos propicios a la explotación agrícola, industrial o minera, formando o coadyuvando a formar numerosas localidades de importancia demográfica en las que por encontrarse en las regiones de producción de materias primas, se han establecido la mayor parte de las industrias, que por eso mismo quedan "dentro de las pobla-

ciones" y por consecuencia, fuera de la obligación de establecer escuelas. En efecto, se encuentran en el país 159 localidades que ascienden desde los 10,000 habitantes hasta los casi 4 millones que tiene la ciudad de México, en todas las cuales en que una negociación se encuentra establecida, no tiene la obligación a que nos referimos, sin contar con las demás localidades, mucho más numerosas, que tienen más de mil habitantes, en las que, donde hay alguna negociación de importancia económica, ésta tampoco tiene dicha obligación. Además, en la medida en que las localidades se nutren de población, como es obvio, va teniendo el precepto constitucional menor ámbito de aplicación.

El rudimentario sistema de comunicaciones que había en México por los años del constituyente, explica también la necesidad del precepto en su época, pues como es bien sabido, la falta de comunicaciones mantenía a los núcleos rurales al margen de toda clase de relaciones intersociales y por lo mismo sin influencia alguna de los medios educativos y de la cultura. Regados los grupos rurales por los sitios de mediana producción agrícola (ya que los sitios de buena producción se encontraban en manos del latifundio), en su mayor parte apenas si tenían entre sí relaciones comerciales incipientes. El aislamiento de los grupos humanos campesinos, los mantenía absolutamente apartados de todo progreso y de todo bienestar. De aquí la apremiante necesidad de llevarles, por cualquier medio, la educación.

Estas condiciones de nuestra vida social, también han cambiado. Si bien es cierto que la red de comunicaciones no satisface aún ni las necesidades ni las aspiraciones de nuestro pueblo, también lo es que del constituyente para acá, se han multiplicado de modo considerable y por lo mismo el ambiente rural ofrece a nuestro pueblo una multitud de relaciones que lo vinculan con la cultura, con la educación y con todos los elementos de nuestra unidad nacional. La circulación de la cultura por los medios rurales, se va favoreciendo en la proporción que las comunicaciones y los transportes se desarrollan, en cuyo aspecto los gobiernos revolucionarios de México ejercitan tan marcado como justiciero interés. Sin embargo, otras causas hacen ahora angustiosa la demanda de la educación.

Otro hecho social tan importante como el demográfico y las comunicaciones que determinaron en el 17 la ley que nos ocupa, es el grado que la educación alcanzaba entonces en el medio rural. Apenas rebasado el sistema lancasteriano que a partir de la Independencia.

sustituyó al deficiente de la educación impartida por las instituciones religiosas que se limitaba a las clases sociales privilegiadas, la educación rural encuéntrase constreñida a la tradición familiar que guardaba siglos de retraso (faltan datos estadísticos para determinar el número de escuelas en la época). La educación rural sistemática, no existe. Actualmente funcionan en el país 24,654 escuelas primarias distribuidas como sigue: 19,365 rurales y 5,289 urbanas, de las cuales corresponden al Distrito Federal 858 urbanas y 134 rurales.

El monto de las empresas que funcionan en el país en aquella época, es demasiado reducido (faltan datos estadísticos relativos). En la actualidad hay 34,068 empresas de las cuales son 2,373 sociedades mercantiles y 31,195 establecimientos industriales. De este número de negociaciones sólo 460 sostienen escuelas de conformidad con lo estatuido por el artículo 123 constitucional. En otros términos, 33,608 negociaciones están de acuerdo con el actual precepto constitucional, excluidas de una obligación de tanta trascendencia social, que sólo sobre 460 de ellas está gravitando de (en cierto) modo discriminatorio, como se pretende demostrar en este trabajo.

El número total de negociaciones que funcionan actualmente en la República, excede el número de escuelas. Si tales negociaciones sostuvieran siquiera un número igual de escuelas que existen, quedaría satisfecha la demanda de la educación de la niñez en edad escolar, que anualmente queda sin ella.

Como consecuencia de este estudio previo al problema que nos hemos planteado, consideramos, sin embargo, que para que el ordenamiento jurídico emanado de nuestra ley principal tenga en toda su amplitud la eficacia deseada, es necesario reformar también de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación, ambas reguladoras de la actividad de las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional, los ordenamientos más importantes de la materia.

CAPITULO II

ANTECEDENTES JURIDICOS DE LAS ESCUELAS *ARTICULO 123*

SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL

EL Congreso Constituyente de Querétaro al aprobar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente al trabajo y la previsión social, instituyó la obligación para todas las negociaciones del país, de establecer por su cuenta escuelas, así como enfermerías y los demás servicios sociales indispensables para la vida de la comunidad, obligación que, por lo demás, encontró fuertes obstáculos entre la clase patronal que, con las mejoras que se pretendían, a más de menguar sus ingresos, paulatinamente obstruccionarían la explotación de la fuerza física de los trabajadores, ignorantes de sus derechos.

La vigencia del artículo 123 constitucional, originó diversas leyes reglamentarias del trabajo y de la previsión social, en las diferentes entidades políticas de la República, lo que determinó la fundación de escuelas primarias de este tipo, sostenidas por hacien-

dados y empresas industriales, que funcionaron bajo el control de los gobiernos locales de los Estados. Como consecuencia de ello, los planteles educativos trabajaban sin orden en sus programas y sin calendarios escolares adecuados, pues caían bajo el sistema de la educación particular, en aquellos tiempos desorganizada por falta de control de parte de las autoridades del gobierno federal.

En 1931 en que fue promulgada y puesta en vigor la Ley Federal del Trabajo, los gobiernos estatales intervinieron en forma más directa, por lo que respecta a la organización de tales escuelas, acatando lo que disponía el 2º párrafo de la fracción VIII del artículo 111 de la mencionada ley, cuyo texto era el siguiente:

“La instrucción que se imparta en esos planteles, se sujetará a los programas oficiales de la entidad donde se encuentren establecidas. En los Estados, los maestros serán designados por la autoridad escolar, de acuerdo con las leyes respectivas...”

Sin embargo, los centros educativos fundados en el país hasta antes de la publicación de la Ley Federal del Trabajo y aún durante los primeros años de vigencia de la misma, no desarrollaron actividades uniformes capaces de realizar un progreso social benéfico para las masas de trabajadores. Su funcionamiento no llevaba lineamientos claramente definidos, ni éstos siquiera procuraban preparar a los educandos para la conquista de mejores condiciones intelectuales que redundaran en beneficio de su vida familiar y colectiva. Por el contrario, muchas de estas escuelas se convirtieron prácticamente en centros de propaganda anti-revolucionaria, producto de la directa intervención que el patrón tenía en el funcionamiento y manejo de tales centros educativos, constituyendo así un gran obstáculo que impedía el desarrollo de un programa educativo social.

En tales condiciones, la Secretaría de Educación Pública logró que el Ejecutivo Federal iniciara ante el Congreso de la Unión, las reformas legislativas necesarias para obtener la facultad de controlar las escuelas, motivo de este estudio, y al mismo tiempo de exigir y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo, por lo que toca a materia educativa. Los resultados fueron como sigue:

1. Reforma de la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando facultades al

Congreso de la Unión para la legislación sobre las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos.

2. Reforma de la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, que otorga al Ejecutivo Federal facultades de control y dirección de las escuelas que, en cumplimiento de la fracción XII del artículo 123 constitucional, deben ser sostenidas por todas las negociaciones del país, así como para nombrar al personal docente de esas escuelas.

El texto de esta fracción reformada, es el siguiente:

“Establecer y sostener escuelas elementales en beneficio de los hijos de los trabajadores, cuando se trate de centros rurales situados a más de tres kilómetros de las poblaciones y siempre que el número de niños en edad escolar sea mayor de 20.

La educación que se imparta en estos establecimientos, se sujetará a los programas oficiales de las escuelas de la Federación y los maestros serán designados por las autoridades escolares federales. Los sueldos no serán menores que los atribuidos a los maestros en las escuelas de cualquier categoría que sostenga el gobierno federal”.

3. La reforma del artículo 334 de la misma ley adicionándola con la fracción VII en la que se consigna que la Secretaría de Educación Pública será la autoridad competente para aplicar las disposiciones de la misma ley.

4. La reforma del artículo 683 de la misma ley, que fija para la Tesorería General de la Nación, la obligación de hacer efectivas las multas que imponga la Secretaría de Educación Pública.

5. La reforma del artículo 684, que otorga a la Secretaría de Educación Pública la facultad de aplicar sanciones a quienes violen las disposiciones que dicte en materia educativa, con apoyo en la misma Ley Federal del Trabajo.

6. La adición a la Ley Federal del Trabajo del capítulo IX bis y el artículo 428 bis, que señalan a la Secretaría de Educación Pública la obligación de vigilar que los patronos cumplan con lo prescrito por lo que se refiere a materia educativa.

Las reformas mencionadas se publicaron en el número 17 del Diario Oficial de la Nación de fecha 20 de enero de 1934; además, con fecha 23 del propio mes y año, en circular Núm. IV-4-15, por primera vez la Secretaría de Educación se refiere a estos planteles con el nombre de Escuelas Artículo 123, comentando las reformas legislativas y girando al propio tiempo las instrucciones necesarias a las autoridades educativas en el país, para hacerse cargo de los establecimientos de enseñanza primaria que funcionaban sostenidos por empresas industriales y agrícolas.

En el período comprendido del 23 de enero al 31 de diciembre de 1934, los funcionarios nombrados por la Secretaría de Educación, recibieron 1,421 escuelas establecidas hasta entonces y simultáneamente fundaron otras 648, con lo que se logró un total de 2,069 escuelas, atendidas por 2,370 maestros y a las que concurrieron 73,660 alumnos.

Hasta 1931, fecha de publicación de la Ley Federal del Trabajo y 1934 en que la misma fue reformada, habían sido creadas gran cantidad de Escuelas Artículo 123, si se toma en cuenta el número que de ellas funcionaba y el relativamente corto progreso de las empresas industriales y agrícolas. Sin embargo, la reforma que se hizo de la fracción VIII del artículo 111 del Ordenamiento que se viene comentando, lejos de impulsar el servicio asistencial que originalmente se pretendió fomentar, la implantación de estos centros educativos sufre un angustioso estancamiento, pues la condición que se impone en la propia fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, establece que "las escuelas elementales en beneficio de los hijos de los trabajadores, cuando se trate de centros escolares situados a más de tres kilómetros de las poblaciones", se considerarán como obligación del patrón, lo que ha dado como resultado que un sinnúmero de empresarios cuyas negociaciones se han establecido a menor distancia de la fijada por la ley, se eximan de la obligación de crear escuelas para los hijos de sus trabajadores y, por otra parte, con esta reforma, muchos de los empresarios que hasta antes de ella sostenían Escuelas Artículo 123, invocaron la disposición que se comenta, para clausurar las que ya venían funcionando.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123

Para poder llegar con este trabajo a la consecución del propósito que nos hemos señalado, consideramos necesario plantear la estructura y funcionamiento de las Escuelas Artículo 123, pues el conocimiento de estos elementos indispensables, podrá arrojar una luz que ayude al mejoramiento de este servicio en favor de la clase laborante de nuestro país, que tanto ansía la superación de sus hijos, pues en ello va la suya propia.

Las Escuelas Artículo 123 se organizan, dirigen y controlan, tanto en su aspecto técnico como en el administrativo, en la misma forma en que funcionan las escuelas primarias federales en general, salvo en sus aspectos de fundación y clausura.

Por lo que respecta a su fundación, el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación Pública, fija el requisito de la existencia de más de 20 niños en edad escolar (considerando esta edad entre los 6 y los 14 años), dependientes económicamente de los trabajadores de la empresa obligada al sostenimiento del plantel, siempre y cuando el centro de trabajo de referencia se encuentre ubicado a una distancia no menor de tres kilómetros de una población que cuente con autoridades propias y toda clase de servicios públicos.

El requisito de la existencia del número de niños en edad escolar que indica la ley, es un aspecto de suma importancia por lo que se refiere a la fundación de este tipo de escuelas, pues debe levantarse un padrón en el que intervengan, por una parte, el representante de la Secretaría de Educación, que en la generalidad de los casos es el inspector escolar de la zona respectiva, ante la presencia de un representante autorizado de la empresa obligada, según lo indica el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, además de la intervención de la autoridad local. Las personas antes mencionadas deben signar el documento relativo, pero la firma de la autoridad local debe ser legalizada por su inmediato superior, que comúnmente es el Presidente Municipal y además la del Gobernador de la Entidad.

En este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha empeñado, a través de su jurisprudencia, en proporcionar especial atención por lo que hace al problema de estas escuelas, toman-

do en consideración las fallas de legislación adecuada de que adolece la materia. En el Juicio de Garantías promovido por Francisco de Anda y coagraviados, la Corte dijo, referente al establecimiento de los planteles que nos ocupan, lo siguiente:

“Como los centros rurales son establecidos por trabajadores y no por los propietarios de las tierras, la subdivisión de la propiedad en nada afecta a los centros rurales y, por tanto, la obligación de crear Escuelas Artículo 123, se deriva de la existencia de centros rurales y no de la magnitud de la explotación agrícola, y para los efectos de su establecimiento debe tomarse en consideración la existencia de un centro rural con niños en edad escolar, en número mayor de 20, y no que los patronos de cuyas negociaciones dependa ese centro agrícola tengan, o no, individualmente a su servicio, trabajadores con hijos en número mayor del indicado”.³

La organización interior de estas escuelas, tiene su base en el número de maestros que las empresas obligadas deben pagar, de acuerdo con el censo escolar del centro de trabajo correspondiente y conforme a la cantidad de alumnos inscritos en el plantel, es decir, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación, las empresas obligadas pagarán un maestro por cada 50 alumnos o fracción que exceda de 20. Si en las escuelas existiera un número superior al de diez profesores, el director deberá asumir exclusivamente las funciones de su cargo, lo que quiere decir que bajo ningún concepto tomará ningún grupo en calidad de profesor.

Para evitar discusiones por lo que toca al número de maestros que una empresa debe pagar, la Suprema Corte, tomando como base la Ley Orgánica de Educación, sentó la siguiente jurisprudencia:

“El artículo 19 de la Ley Orgánica de Educación, emplea la palabra alumnos para designar a los niños que deben ser atendidos en su educación, de donde resulta que el acuerdo de la Secretaría de Educación Pública que fija el número de profesores para una Escuela Artículo 123, tomando como base el censo escolar, no puede ser violatorio de garantías individuales, porque en todo caso, subsiste la

3 “Anda Francisco de y Coags”. Amparo. Pág. 437. Tomo LII. Semanario Judicial de la Federación.

obligación legal de sostener un profesor por cada cincuenta alumnos".⁴

El artículo 19 a que hace referencia la jurisprudencia del Máximo Tribunal, está redactado en los siguientes términos:

"ARTICULO 19. Los planes de estudio, programas y métodos de enseñanza tenderán a que cualquiera que sea el grado o tipo de la educación en que el alumno suspenda sus estudios quede capacitado en lo posible, para el trabajo y para ser útil a la colectividad".

En cuanto al funcionamiento de estas escuelas en su aspecto pedagógico, es de singular interés hacer notar que el profesorado debe estar preparado de forma tal que su pensamiento se identifique de manera plena con los ideales de la Revolución, ya que siendo la institución de estos planteles producto del más grande movimiento ideológico nacional, es evidente que la enseñanza que se imparta deba llevar a los educandos el mensaje de libertad y superación intelectual, económico y social, que inspiró al constituyente de 1917.

La enseñanza de carácter eminentemente obrerista que se debiera impartir en estas escuelas, tiene su razón de ser en el hecho de que los hijos de los trabajadores deben lograr, a través de sus estudios, el significado del esfuerzo físico llamado trabajo, que en el futuro habrán de desarrollar, para, en esa forma, saber defender sus derechos, respetar los ajenos y pugnar por su mejoramiento personal, el de sus familias y el de la comunidad.

Sin embargo, el carácter que debe guardar la educación que se imparte en las Escuelas Artículo 123, no ha sido especialmente regulado, pues a ese respecto, la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación, que es la única fuente en materia educativa, no ha puesto ninguna atención particular que distinga a estos planteles de los demás en el resto del país.

Sobre este punto la ley que se menciona ha destinado un capítulo especial, el número IX, a través del cual reglamenta la actividad de las Escuelas Primarias Artículo 123, a todas luces insuficiente, en sus artículos del 67 al 71 inclusive.

⁴ "Compañía Minera Peñoles," S. A. Amparo. Pág. 270. Tomo LXIX. Semanario Judicial de la Federación.

Dichos preceptos se refieren exclusivamente a las generalidades de su funcionamiento, las que ya se han venido tratando en este trabajo.

El artículo 67 reglamenta a la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, siendo su texto el siguiente:

“ARTICULO 67. Los patronos de las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, que estén ubicadas a más de tres kilómetros de la población más cercana, tienen obligación de establecer y sostener escuelas de educación primaria en beneficio de la comunidad en que están instaladas sus negociaciones, siempre que el número de niños en edad escolar primaria, sea mayor de 20”.

El anterior precepto es, evidentemente, el que da fuerza a la creación y funcionamiento de las Escuelas Artículo 123, pues los que le siguen, hasta el 71 inclusive, no pueden ser considerados como una reglamentación completa para su funcionamiento.

Con el fin de demostrar la urgencia de que las Escuelas Artículo 123 sean objeto de una cuidadosa reglamentación por parte del gobierno federal, nos permitiremos transcribir y comentar los artículos que incluye el capítulo IX de la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación Pública.

“ARTICULO 68. La educación que se imparta en las escuelas a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a las disposiciones contenidas en el artículo 16 y al capítulo anterior de esta ley; en consecuencia, se aplicarán en ellas los planes de estudio, programas y métodos de enseñanza que formula el Estado para sus escuelas primarias y quedarán bajo la dirección técnica y administrativa de la Secretaría de Educación Pública”.

La experiencia adquirida como producto del tiempo que han venido funcionando estas escuelas, ha demostrado, como ya se asentó en el primer capítulo de este trabajo, que en la clase laborante el hijo, generalmente, tiende a adquirir el trabajo del padre. En estas condiciones, lo lógico debería ser que la educación que se imparta en las Escuelas Artículo 123, incluyera en sus programas de trabajo algunos aspectos prácticos de la labor que se desarrolla en la em-

presa en que se encuentran funcionando; propender a preparar al educando para convertirlo en un trabajador que rinda mayores beneficios a la industria, a la agricultura, a la minería, etc., según las actividades a que se dedique la negociación de la cual dependen. Este artículo remite a su vez, al artículo 16 del mismo ordenamiento que reglamenta al artículo 3º constitucional y agrega que estas escuelas dependerán técnica y administrativamente de la Secretaría de Educación.

“ARTICULO 69. El personal docente de las Escuelas Artículo 123, se integrará con un profesor por cada grupo de 50 alumnos o fracción mayor de 20. La Secretaría de Educación Pública designará a uno de los maestros para que asuma la dirección del plantel; si éste tiene más de 10 profesores, el director no tendrá grupo a su cargo. El número y categoría de los demás empleados, serán los que señalen las autoridades federales escolares, de acuerdo con los reglamentos de esta ley”.

Este artículo hace especial referencia a la cantidad de personal docente y administrativo que deben tener las escuelas que nos ocupan; sin embargo no aclara si el director debe llenar determinados requisitos que lo hagan acreedor a un puesto jerárquico superior al de sus compañeros; entonces, es notoria la inferioridad en que a este respecto está colocado el maestro Artículo 123, ya que no habiendo un nombramiento expreso de *director* en favor de algún maestro, o lo que es lo mismo, que cualquier elemento del personal docente pueda ser director, el ascenso a la plaza inmediata superior se dificultará en virtud de lo que establece el Reglamento de Escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública, que en su artículo 79 habla de una determinada antigüedad del nombramiento definitivo, que a su vez haya sido extendido como consecuencia del dictamen de la Comisión Nacional de Escalafón. Este precepto hace una remisión al inciso “C” de la fracción I del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que a la letra dice, por lo que al particular se refiere:

“ARTICULO 41. FRACCION I. INCISO “C”. Los ascensos se concederán únicamente en los casos de vacantes definitivas,

tomando en cuenta, en primer término, la eficiencia de los candidatos acreditados en un concurso entre el personal de la categoría inmediata inferior, con el mínimo de seis meses de servicios, sin nota desfavorable y EN IGUALDAD DE COMPETENCIA AL DE MAYOR ANTIGUEDAD, SIN PERJUICIO DE LO ESTABLECIDO EN EL PARRAFO PRIMERO DE ESTA MISMA FRACCION..."

De lo anterior se desprende la poca o ninguna importancia que la ley concede a los maestros Artículo 123, por lo que se refiere a su posibilidad de ascenso.

"ARTICULO 70. La obligación que se impone en el artículo 67 de esta ley a los patronos, comprende:

- I. Proporcionar edificio amplio, higiénico y adecuado, con capacidad bastante a las necesidades escolares del lugar;
- II. Dotar a la escuela del mobiliario y equipo necesarios;
- III. Proporcionar, cuantas veces sea necesario, a las escuelas y educandos, el material, útiles escolares y libros de texto;
- IV. Establecer y fomentar en las escuelas, bibliotecas adecuadas para el servicio del personal docente y los alumnos;
- V. Aportar las cantidades correspondientes para la remuneración del personal docente y administrativo necesario, en la forma que determinan esta ley y sus reglamentos. La designación de profesores y empleados, corresponde a la Secretaría de Educación Pública, la que, en su caso, podrá pagarles con cargo a los patronos".

A este respecto hay que tomar en consideración que, según lo establece el artículo 123 en su fracción XII, a través de la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, las escuelas a que se hace referencia sólo serán implantadas cuando las negociaciones obligadas estén, cuando menos, a tres kilómetros de distancia de una población. Como los maestros Artículo 123 no tienen derecho a otras prestaciones por parte de la empresa ni de la Federación

más que las que le confiere la ley a los maestros oficiales de igual categoría, les resulta oneroso prestar sus servicios en estos planteles, pues según lo preceptuado, no disfrutaban de casa habitación, o en su defecto del valor de la renta de la misma, lo que sí se le otorga, en todos los casos, a un trabajador de esa misma negociación.

“ARTICULO 71. Los sueldos que se asignen al personal de las Escuelas Primarias Artículo 123, no serán menores a los que paga la Federación en igualdad de circunstancias y serán cubiertos por los patronos, en la forma que determinan los reglamentos de esta ley”.

En este precepto se le da protección al maestro Artículo 123, por lo que respecta a su sueldo que en ningún caso será menor al de otro maestro de la misma calidad, lo que quiere decir que cualquier prestación extra, ya sea de sus emolumentos o de cualquier otro tipo, será graciosa por parte del patrono, lo que nos confirma la idea de que el maestro Artículo 123, no está debidamente protegido por las condiciones que se especifican en el artículo 70 del ordenamiento que venimos comentando.

A mayor abundamiento, según lo establece la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación en la fracción V del artículo 70, los maestros Artículo 123 se clasifican de acuerdo con el tipo de escuela en que prestan sus servicios, o sea, “semi-urbana” y “rural”. De tal forma, el trabajo que desarrollan estos maestros, es idéntico al de cualquier otro que labore en primarias federales y aplican en su magisterio los planes de estudio, programas y métodos de enseñanza que formula el Estado para sus escuelas, quedando bajo la dirección técnica y administrativa de la Secretaría de Educación, según lo establece el artículo 68 de la propia Ley Orgánica de la Secretaría de Educación.

El nombramiento del maestro Artículo 123, queda a cargo de la Secretaría de Educación Pública, la que, en su caso, “podrá pagarlo con cargo a los patronos” (parte final de la fracción V del artículo 70 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación Pública).

Dice el artículo 71 de la multimencionada Ley Orgánica que “los sueldos que se asignen al personal de las Escuelas Primarias Artículo 123, no serán menores a los que pague la Federación en

igualdad de circunstancias y serán cubiertos por los patronos, en la forma que determinan los reglamentos de esta ley”.

Cabe hacer mención a que el patrón que sostiene una Escuela Artículo 123, liquida los sueldos de los profesores por conducto de la Tesorería de la Federación y ésta, a su vez, a través de la Secretaría de Educación. Los emolumentos de referencia son considerados como pagos por concepto de servicios públicos que el Estado proporciona a los patronos, es decir, tienen la misma calidad del pago de contribuciones por servicios, tales como agua, alumbrado público, caminos, etc.

El 1º de enero de 1937, se creó en el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública, la partida suficiente para el sostenimiento de los maestros Artículo 123 y desde entonces cobran sus sueldos en las mismas condiciones que todos los empleados federales, sin que estos pagos les sean suspendidos por el hecho de que las empresas no depositen anticipadamente las cantidades correspondientes.

Al iniciar nuestros comentarios sobre el capítulo dedicado a la reglamentación de estas escuelas de la Ley Orgánica de la Secretaría de Educación, se hizo referencia a la necesidad de distinguir, hasta cierto punto, la calidad de educación y la orientación que a ésta se le debe dar por virtud del fin que se persiga, o sea, el mejoramiento técnico e intelectual de la clase trabajadora.

Ya en 1935, el entonces titular de esta Dependencia del Ejecutivo, dictó un memorándum en el que se daban disposiciones al respecto; pero consideramos que estas normas debieron ser establecidas en un reglamento especial y adecuado, por el cual se rigieran estas instituciones educativas. Dicho memorándum es el Núm. 592 de fecha 26 de febrero de 1935 y con sus conceptos se elaboró un proyecto de programa de acción para estas escuelas, cuyos puntos fundamentales son los siguientes, pero que no han llenado su objetivo por carecer de la obligatoriedad que da la ley:

1. Las Escuelas Artículo 123 deben caracterizarse por su actuación francamente *obrerista*, pugnando por convertir a sus educandos en trabajadores calificados, capaces de dirigir por sí mismos, técnica y administrativamente, las empresas cooperativistas que deben establecerse en el país, con el objeto de industrializar los productos naturales de cada región.

2. Las Escuelas Artículo 123 deben orientar y coordinar las gestiones que hagan los obreros y los campesinos para alcanzar su mejoramiento económico y social; por tanto toda enseñanza que impartan, toda sugestión que presenten y toda acción que realicen, ha de tender a la formación de una clara conciencia de los derechos y de las obligaciones que otorga a los trabajadores la legislación obrera del país.

3. Las Escuelas Artículo 123 deben proveer de aprendices a las escuelas técnicas de artes y oficios que habrán de ser fundadas en las diversas regiones industriales del país, y, por lo mismo, están obligadas a realizar actividades tendientes a determinar la vocación y las aptitudes personales de cada uno de los educandos.

4. En las Escuelas Artículo 123 deben los obreros y los campesinos, encontrar las orientaciones necesarias para mejorar sus condiciones de vida; por lo que la acción de estos planteles ha de llevarse hasta el seno de las familias, ayudándolas a obtener mejor alimentación, habitaciones más cómodas e higiénicas, vestidos más abrigadores; fomentando la afición a los deportes, la música, el canto; despertando interés por la investigación y estudio de las causas que originan los fenómenos naturales y los acontecimientos de carácter social, y, sobre todo, ayudando a los trabajadores a organizarse para dar fuerza a las justas peticiones que se vean obligados a presentar, con el fin de mejorar su situación económica.

Es de lamentarse que por falta de reglamentación adecuada, estas nobles ideas no tengan aplicación alguna y que en estas condiciones las Escuelas Artículo 123 se conviertan en instituciones cuyas limitaciones pedagógicas no coadyuven al desarrollo integral del trabajador y su familia.

CAPITULO III

**NATURALEZA Y ALCANCES
DE LA OBLIGACION CONSTITUCIONAL
DE SOSTENER ESCUELAS ARTICULO 123**

LA EDUCACION COMO SERVICIO PUBLICO

LOS más importantes tratadistas del *Derecho Administrativo*, han desarrollado diversos estudios sobre la teoría del Servicio Público; de entre los más notables, referiremos los puntos de vista que cada autor sostiene con respecto al problema, tratando de encontrar el concepto que haga encuadrar a la educación dentro del marco del servicio público.

Afirma León Duguit que "Servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino con la intervención de la fuerza gubernamental".⁵ Sin preten-

5 "Traité de Droit Constitutionnel". Pág. 61. León Duguit.

der hacer críticas que se reservan a profundos y eminentes estudiosos del Derecho, consideramos que en la teoría de Duguít no hay una definición que precise la cualidad de Servicio Público, independientemente de que basa su concepto en la existencia de la fuerza pública, de la coacción que ejerce el Estado y que en realidad no es indispensable su presencia para que exista.

Bonnard define esta figura jurídica, diciendo que "Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado —y agrega— Para emplear una comparación organicista, se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado. Considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de servicios públicos".⁶

Eso sería tanto como admitir que el Estado solamente se dedica a prestar servicios públicos, cuando las funciones de aquél son de tan gran amplitud que desarrolla un sinnúmero de actividades que distan mucho de ser servicios públicos.

Sin duda alguna, don Gabino Fraga, nos presenta una mejor concepción de lo que es el servicio público y precisa su calidad dentro del ámbito de las funciones que realiza el Estado. Dice Fraga que: "Servicio público es una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes".⁷ Para destacar aún más la importancia que para nuestro tema representa el estudio del maestro Fraga, se transcriben algunos de sus comentarios al respecto.

En otra parte de su *Derecho Administrativo* el autor agrega a su definición lo siguiente: "Las actividades de dar órdenes y prestar servicios no son fácilmente confundibles ni pueden ser comprendidas en una misma denominación. Así, por ejemplo, no puede dudarse que hay una gran diferencia entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza o beneficencia que imparten los establecimientos privados, y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública".⁸

6 "Précis de Droit Administratif". Pág. 235. Roger Bonnard.

7 "Derecho Administrativo". Pág. 19. Gabino Fraga.

8 "Derecho Administrativo". Pág. 20. Gabino Fraga.

Continuando con los valiosos conceptos del maestro Fraga, agrega a lo anteriormente transcrito, lo que sigue:

“En otros términos queremos significar que en nuestro concepto existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no creemos que toda la actividad de éste pueda llamarse servicio público. El Estado no tiene monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas. Una parte de ellas corresponde al dominio de acción de los particulares”.⁹

El tratadista estudiado, además de indicar con absoluta claridad el significado de servicio público, da al propio tiempo una marcada importancia al aspecto que ofrece la educación en el ámbito de las funciones del Estado.

Destaca Fraga la indudable primacía que la instrucción guarda como vital satisfactor de las necesidades de una nación y eleva a su más alto grado de expresión el valor y la atención que el Estado debe poner en lo referente a este renglón como cimiento sobre el que se estructura el progreso de un pueblo.

Así considerada a la escuela, todo aquel estudioso del *Derecho* y sobre todo del *Derecho Administrativo*, no importa como defina la institución de Servicio Público, es evidente que cualquier teoría que sostenga coincide tácita o expresamente, en darle a la educación el carácter de beneficio común.

Desde los más lejanos tiempos, desde los principios de civilización del mundo, en cualquier parte del orbe, la educación ha sido motivo de las más graves preocupaciones por parte del Estado en general y si en un principio la escuela se consideró reservada para las castas privilegiadas, el progreso de la civilización, la igualdad de los derechos del hombre, los grandes movimientos revolucionarios de la historia de nuestros pueblos, han puesto al alcance de la humanidad la ciencia, las artes, todas las disciplinas pedagógicas, como un servicio que el Estado ofrece a la sociedad.

Por todas estas razones, la educación es considerada internacionalmente como un servicio público que ocupa el primer puesto en la jerarquía de las actividades que desempeñan los gobiernos en beneficio de sus gobernados.

El concierto de naciones ha dispuesto crear, con placentero éxito, un organismo mundial para que regule las actividades edu-

9 “Derecho Administrativo”. Pág. 21. Gabino Fraga.

cativas en los diferentes países, de acuerdo con los estudios técnico-pedagógicos que viene realizando. Nos referimos a la U. N. E. S. C. O., institución en la que México ha intervenido con su reconocido espíritu educador y obtenido para sí el Centro de Preparación Magisterial en su aspecto rural, único en su especie en la América Latina; se trata del C. R. E. F. A. L. (Centro Rural de Educación Fundamental para la América Latina) instalado en Pátzcuaro, Mich., donde concurren profesores de toda la América, para especializarse en la educación en el campo, en función de ser nuestro país el que mayor importancia ha dado a la escuela rural.

En este aspecto, México es el primero en el Continente, pues nunca ha reparado en mejorar de manera constante el servicio educativo en toda la República, no sólo en su aspecto elemental sino en sus grados superiores, sin escatimar erogaciones, que convierten al Presupuesto de Egresos de la Secretaría de Educación Pública, en uno de los más altos de que se tenga recuerdo en la historia política del país.

LA EDUCACION EN MEXICO CONSIDERADA SERVICIO PUBLICO

Para establecer hasta donde sea posible la naturaleza de la obligación constitucional a que se refiere la implantación de las Escuelas Artículo 123, es necesario establecer como punto inicial la característica de servicio público que se da a la educación nacional.

Prescribe el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que sigue:

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

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana. tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

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

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

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

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

VI. La educación primaria será obligatoria.

VII. Toda educación que el Estado imparta será gratuita, y

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

Al respecto, nuestra Constitución es clara, y precisa la condición de servicio público que la educación tiene en todas sus manifestaciones, señalándose la obligatoriedad del Estado hacia el pueblo y de éste hacia los intereses generales de la patria. Queda pues, establecido en la fracción VII del artículo 3º constitucional el carácter de servicio público con que el legislador clasificó a la educación que da el Estado.

Cabe aquí señalar la forma categórica de que dicha obligación en ningún caso puede ser unilateral, es decir, que si el Estado debe proporcionar el servicio, el elemento receptor, o sea el pueblo, en forma alguna puede rehuir el recibirlo; inclusive, nuestro máximo ordenamiento establece en su artículo 31, entre otras, la obligación de recibir la educación primaria elemental.

Esta es una característica muy especial del servicio educativo, que lo distingue de otros que pudieran ser obligatorios para el Estado y potestativos para el elemento que se pretende beneficiar.

EL ESTADO Y LA EDUCACION

El carácter de monopolio o de colaboración en ésta. Al respecto, se puede apuntar que el Estado no puede ser considerado como detentador de un monopolio educativo, porque si bien la ley le fija una obligación estricta, no impide que la iniciativa privada o las

fuerzas creativas de la riqueza nacional aporten su colaboración en dicha tarea.

Lo prueba el hecho de que la propia ley dice que la educación puede ser impartida por particulares, apegada a las reglas y normas que la organización oficial dicta para sus propios establecimientos, limitación por demás justificada para lograr una labor coordinada científicamente y controlada de forma tal que se apegue a la ley (fracciones II y III, artículo 3º constitucional).

El Estado mexicano, a diferencia de otros países de la América Latina, ha superado desde hace decenios las dificultades que la pasión sectaria hizo vivir en determinadas épocas y otorga a la iniciativa privada toda suerte de facilidades para las tareas educativas de la niñez y la juventud.

Se estima que el propio Estado no ejerce monopolio, sino que comparte la responsabilidad de una tarea nacional, con quienes pueden y quieren prestar su colaboración para los fines de que se trata.

Un solo dato puede revelar la verdad que entraña esta consideración: en el Distrito Federal funcionan actualmente 1,253 escuelas primarias, de las cuales 357 son particulares, con un total de 615,000 niños inscritos, de los cuales 84,821 asisten a los planteles particulares.¹⁰

Estos datos revelan la efectiva colaboración de las fuerzas privadas hacia el Estado.

EL SENTIDO QUE TIENEN LAS ESCUELAS ARTICULO 123

Las Escuelas Artículo 123 se crearon como una obligación patronal en beneficio de los hijos de los trabajadores. Si las industrias que sostienen una comunidad en su aspecto meramente económico no satisfacen las necesidades de otro tipo, como la educación y la salubridad, constituirían una isla de ignorancia, perjudicial no sólo para la sociedad en general, sino también para la industria misma, dislocando el progreso integral de la nación.

Al amparo de una fuente de trabajo tienen que crearse comercios y establecimientos diversos que completen un vivir social, regular y eficaz para la comunidad. La existencia de estas unidades econó-

¹⁰ Datos proporcionados por la Dirección General de Enseñanza Primaria en el Distrito Federal. Censo Escolar de marzo de 1956.

micas no se explicaría sin la existencia de la industria a la que le presta un servicio en forma indirecta, pues de no haberlas, la empresa tendría que crearlas para dar servicio a los trabajadores bajo su dependencia.

El contingente humano de las fuentes de trabajo, procrea hijos y su educación es una obligación moral y humana, que debe ser legal, de atender en las Escuelas Artículo 123.

En otras palabras, el sentido de la existencia de las Escuelas Artículo 123, es el de impartir un servicio educativo a la niñez y a la juventud del área en que la industria vive y actúa. Por otra parte, está probado que las fuerzas económicas del Estado son insuficientes para resolver por sí solo el problema de la educación nacional.

Es, pues, indispensable que en dondequiera que exista una industria, le asista la obligación de impartir el servicio de instrucción bajo el control técnico de la Secretaría de Educación Pública, cualquiera que sea la distancia en que aquélla se encuentre establecida, dentro o fuera de una ciudad o población, ya que sólo así se podrá ampliar el servicio de manera eficaz para el ideal de progreso de México.

NATURALEZA DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123

Por lo que respecta la enseñanza primaria, los planteles educativos se dividen, según su forma de sostenimiento, en dos grandes grupos que son: escuelas oficiales (ya sea que dependan de la Federación o de los Estados) y escuelas particulares.

Dentro de esta clasificación no es posible enmarcar a las Escuelas Artículo 123 por varias consideraciones, mismas que están de acuerdo, fundamentalmente, con la forma de su sostenimiento.

La escuela federal tiene su origen en función de las necesidades de la localidad en que se crea. Es obligación del Estado, según la fracción II del artículo 6º de la Ley Orgánica de la Educación Pública, "Establecer, organizar y sostener, según las necesidades locales, en todo el territorio de la República: a) Escuelas de cualquier tipo de educación, sean rurales, urbanas o ubicadas en centros industriales, sin perjuicio de la obligación que a los patronos impone el artículo 123, fracción XII de la Constitución".

Es decir, los planteles oficiales desde su iniciación hasta su sostenimiento, dependen exclusivamente del erario público, o sea, administrativa, técnica y económicamente.

Las escuelas particulares, que solamente dependen del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, en el aspecto meramente técnico, son producto de organizaciones mercantiles, consecuentemente con afán de lucro, y funcionan con base en el cobro que hacen a los escolares por concepto de colegiaturas, de cuyos productos depende la administración y la economía del plantel.

De acuerdo con las consideraciones expresadas y tomando en cuenta que en ninguno de los casos estudiados puede ser encuadrada la Escuela Artículo 123, se puede definir a ésta como un caso de cooperación para el Estado, por parte de los patronos obligados al sostenimiento de ellas y que caen bajo la égida de la fracción XII del artículo 123 constitucional.

“El propósito que se persigue en la fracción XII del artículo 123 constitucional y en la fracción VII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, es que la empresa sostenga una escuela en los lugares alejados de la población, pero de ninguna manera dentro de ella, pues en este caso la obligación corresponde al Estado. La *cooperación para la enseñanza*, que es un servicio público a cargo del Estado y que se hace recaer en las empresas, tiene ese límite, pues en otra forma, sería una sustitución de obligaciones del Estado, por particulares”.¹¹

La Suprema Corte de Justicia, en su deseo de proteger a la educación, fundamentalmente por lo que hace a la que se imparte en estas escuelas y cuya reglamentación deja mucho que desear, ha establecido el *interés general* como norma para su funcionamiento, dándoles tal naturaleza, como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

“En el establecimiento y sostenimiento de las Escuelas Artículo 123, existe un interés general, por lo que no debe entorpecerse por medio de la suspensión, el funcionamiento de las escuelas que se hayan establecido por resolución de la autoridad competente”.¹²

11 “Organización de las Escuelas Artículo 123”. Notas. Enrique Alvarez del Castillo.

12 “Nicolás de la Peña, Suers.” S. C. P. Amparo. Pág. 1,652.

Tomo LXIII. Semanario Judicial de la Federación.

RELACION FISCAL ENTRE LAS EMPRESAS Y EL ESTADO

La Ley Orgánica de la Secretaría de Educación Pública, reserva para el Estado el control técnico y administrativo de las Escuelas Artículo 123; en consecuencia, es evidente que la relación que existe entre las empresas obligadas al sostenimiento de estos planteles y el gobierno federal, se reduce a una situación meramente fiscal, es decir, la actuación patronal al respecto no rebasa los límites del pago del servicio educativo a que está obligada, como son los gastos que debe sufragar por concepto de instalación de local adecuado, su correcto mantenimiento, el aprovisionamiento de mobiliario, bibliotecas, provisión del material escolar necesario, así como pago de sueldos a los maestros y empleados administrativos.

Como ya se apuntó anteriormente, la empresa sufragante el servicio por conducto de la Oficina Federal de Hacienda de su localidad y no debe excluirse toda iniciativa generosa tendiente al mejoramiento del servicio, que en forma alguna debe ser motivo de indiferencia por parte del patrón, así como la vigilancia sin interferencias en el aspecto técnico y administrativo de las escuelas, a que todo particular tiene derecho por el interés de la educación en general.

El resultado de la relación entre el Estado y la empresa obligada, puede considerarse como un crédito en favor del primero, de naturaleza fiscal, aunque su exigibilidad no se encuentre establecida en leyes propiamente fiscales. De acuerdo con el artículo 3º del Código Fiscal y la Ley de Ingresos de la Federación para 1951, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1950, se considera a la obligación de establecer y sostener escuelas, como un *derecho* en favor del Estado por la prestación de servicios públicos. (Artículo 1º, fracción XIV, inciso I, sub-inciso b, de la Ley de Ingresos de la Federación).

En conclusión, la naturaleza de la relación entre el Estado y las empresas, observa el carácter de fiscal y en el aspecto constitucional el de carga tributaria, de lo cual resulta que en esta forma se excluye toda relación jurídica entre las empresas obligadas y los maestros que bajo este aspecto, trabajan para el Estado, pues la obligación existe directamente para con éste, como una contribución constitucionalmente impuesta, que en la relación excluye a los maestros.

También así lo considera la Suprema Corte de Justicia, según se desprende de la jurisprudencia dictada con motivo de un juicio

de amparo promovido contra el cobro de los sueldos de los maestros Artículo 123 y que dice:

“La Cuarta Sala de la Suprema Corte, ha sostenido que los créditos provenientes de los sueldos de los profesores de las Escuelas Artículo 123, tienen un carácter fiscal, pero no por ello puede decirse que sea improcedente el amparo y pertinente el juicio de oposición a que se contrae la fracción IV del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, contra la orden de cobro de esos sueldos y procedimientos coactivos que se refieren al mismo cobro, cuando los patronos no están obligados a sostener dichas escuelas, ya que entonces la substancia o materia de la impugnación del cobro de tales créditos, no se contrae al punto de vista hacendario, o sea, la infracción en sí misma de los sistemas de normas exactoras, sino al concepto causal de pertinencia del cobro y al de aplicación de los repetidos procedimientos coactivos, por la injustificación de la orden original de ellos, cuestiones que están relacionadas íntimamente por su esencia, con actos de la Secretaría de Educación Pública, autoridad no hacendaria, y de sus dependientes; actos ejecutados para aplicar disposiciones constitucionales y de leyes reglamentarias que imponen obligaciones a los patronos, en virtud de la relación contractual de trabajo”.¹³

LA EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DEL IMPUESTO, RESPECTO A LA IMPLANTACION DE ESCUELAS ARTICULO 123

Al establecerse las reformas en las partes relativas de la fracción XII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que esta tesis pretende se realicen, se da un mayor cumplimiento al espíritu del artículo 31 del propio ordenamiento, que expresamente obliga a los mexicanos a contribuir equitativamente a los gastos públicos, según se desprende de su redacción, que es la siguiente:

“ARTICULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...IV. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...”

¹³ “Textiles Monterrey,” S. A. Amparo. Pág. 2,580. Tomo LXXIV. Semanario Judicial de la Federación.

Es evidente que cualquiera que sea la ubicación de una industria, de ésta depende una comunidad, con sus problemas, con sus angustias, con sus necesidades, con sus aspiraciones y en forma individual, ocupando el primer sitio la necesidad de cultura, la necesidad de la educación elemental en la niñez y en la juventud.

Contribuir a su desenvolvimiento es un imperativo patriótico de carácter legal.

En la fracción XII del artículo 123 constitucional, fuente de la obligación de las empresas en el aspecto educativo, se establece que sólo aquellas situadas fuera de las poblaciones, deben observar su contenido; a la vez la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del precepto constitucional, en su artículo 111, fracción VIII, fija la distancia de tres kilómetros que debe existir entre una población y el lugar donde se encuentra la empresa, para que surta sus efectos.

En estas condiciones, es muy probable que industrias próximas a nacer, desde el momento en que se gestan, traten de eludir la obligación, haciendo sus instalaciones en una distancia menor a la prevista por la ley. Muchas otras, pugnando por obtener mayores ingresos, hacen lo indecible por sustraerse a la obligación.

Partiendo de la base del número de trabajadores y capital invertido por una empresa, podemos afirmar que, previas reformas a las disposiciones legales conducentes, un sinnúmero de las ya creadas y gran cantidad de las que están por nacer, pueden coadyuvar en la educación del pueblo, cuya clase trabajadora es, sin duda, la que realiza la actividad más importante para la economía: el trabajo.

ACTUAL COLABORACION DE LA INDUSTRIA A LA EDUCACION

La colaboración de la industria en este aspecto, es la de compartir con el Estado, en el grado más justo y necesario, la obligación de impartir un servicio público de cuyas características de obligatoriedad se trató en párrafos precedentes.

Sus límites se reducen a los indicados en las reglamentaciones vigentes que precisa el artículo 3º constitucional, por cuanto a vigilancia y control técnico y administrativo, ya que estos últimos corresponden al Estado y sus organismos.

Si pudiéramos señalar con una sola frase el sentido que debe tener la colaboración industrial en materia educativa hacia el Estado,

la sintetizaríamos en la siguiente expresión del actual titular de la Secretaría de Educación Pública, licenciado José Angel Ceniceros.

“...La tarea de enseñar no es monopolio del Estado ni de nadie. Compete a todos los mexicanos, si han de cumplir verdaderamente su más alto deber patriótico...”

CAPITULO IV

*PROBLEMAS CONCRETOS EN LA ESTRUCTURA
Y FUNCIONAMIENTO
DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123*

INSTALACION DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123

LA reglamentación por la que se rige la instalación de los centros educativos que deben sostener los empresarios en favor de los hijos de sus trabajadores, es nula, como lo es también el procedimiento reglamentado para efectos de clausura de los mismos.

La Secretaría de Educación dictó algunas instrucciones por medio de la circular XIII-3-150 en el año de 1936, instrucciones que siguen prevaleciendo en la actualidad; dada la antigüedad de tal disposición, se puede notar la necesidad de que el procedimiento a seguir, tanto para la fundación de una Escuela Artículo 123, como su clausura, deba ser materia de reglamentación adecuada, para terminar la anarquía que en este, como en tantos otros aspectos, reina en la situación de los centros educativos a que se hace referencia.

La circular de mención, dirigida a los Directores de Educación Federal e Inspectores de Zona, dice lo siguiente:

“Teniendo en consideración los argumentos expuestos por el C. Jefe del Departamento Jurídico y de Revalidación de Estudios de esta Secretaría, en su informe de 23 de marzo del presente año y en el que se llega a la conclusión de que, actualmente, existe un estado anárquico en el procedimiento que se sigue para establecer Escuelas tipo Artículo 123 y en la forma de obligar a los patronos a hacer tal cosa puesto que las Direcciones de Educación Federal en los Estados ordenan el establecimiento de esta clase de escuelas sin someter antes el caso a la consideración de esta Secretaría; porque en otros son los Inspectores de Zona los que ordenan dicho establecimiento siguiendo el mismo procedimiento; y porque en muy pocos se consulta a la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados sobre el particular y en otros, que son los menos, se consulta al Departamento Jurídico, por lo que se puede afirmar que no existe un procedimiento definido sobre la materia.

Para el efecto de poner fin a esta situación anómala, se dictan las siguientes disposiciones que deberán seguirse en todos los casos que se refieran al establecimiento y clausura de Escuelas Artículo 123.

1. La Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados, es el organismo central que controla el establecimiento de las Escuelas Artículo 123 desde el punto de vista técnico.

2. Como cada caso de establecimiento de Escuelas Artículo 123 tiene su parte legal, la Dirección de Enseñanza Primaria en los Estados deberá consultar al Departamento Jurídico y de Revalidación de Estudios, en todos los que se presenten sobre la legalidad o ilegalidad del establecimiento de dichas Escuelas para el efecto de que se rinda el dictamen correspondiente en el que se diga si procede o no la fundación de la escuela; quién tiene obligación de sostenerla y, de acuerdo con el censo escolar y categoría de la población, el número de maestros que deben prestar sus servicios en la misma y los sueldos que devengarán.

3. Con la propuesta de establecimiento de una Escuela tipo Artículo 123, se deberá acompañar los siguientes documentos, sin los cuales no se dará curso a la solicitud:

A) Censo escolar de los hijos de los trabajadores al servicio de la persona que se crea tiene obligación de sostener la escuela y niños en edad escolar que dependen económicamente de los mismos, debidamente levantado con la asistencia de la autoridad del lugar, el patrón o su representante con personalidad bastante e inspector escolar de la zona.

B) Certificado de la distancia del lugar en que se pretende establecer la escuela, a la población más cercana en que funciona una escuela sostenida por la Federación o por el Gobierno del Estado en cuya jurisdicción se encuentre.

C) Certificación del Gobierno del Estado en el que se diga la categoría de la población en que se pretende establecer la escuela, especificando si es ciudad, villa, centro rural, etc.

D) Un informe en el que se indique cuáles son los sueldos que reciben los maestros que prestan sus servicios en alguna escuela de la localidad, sostenida por la Federación.

4. De acuerdo con el dictamen que rinda el Departamento Jurídico, la Dirección General de Primarias en los Estados, como órgano ejecutor, deberá comunicar al propietario obligado a sostener la Escuela que cumpla con tal obligación, como lo manda el artículo 123 constitucional o la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, según el caso, y en los términos estrictos del Departamento Jurídico.

5. De acuerdo con el dictamen, la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados, concederá al patrón un plazo señalado por el Departamento Jurídico para que se proporcione el local o bien se construya el edificio que deberá ocupar la escuela, dotarla de los útiles necesarios y, en fin, de todo aquello que proceda legalmente, apercibido de que si no lo hace dentro del término señalado para el efecto, la Secretaría de Educación Pública lo hará en su rebeldía, poniendo todos los gastos por cuenta del mismo patrón, y apercibido, además, de las sanciones de índole administrativa y de carácter penal que se le puedan aplicar.

6. Si llegado el día en que deba comenzar a funcionar la escuela, el patrono no la ha establecido en los términos que se le haya ordenado oportunamente, la Secretaría, de acuerdo con el apercibimiento hecho por conducto del Departamento Jurídico, lo hará efectivo.

7. La Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados, de acuerdo con el dictamen del Departamento Jurídico, hará la designación de los maestros que deben prestar sus servicios en la escuela de que se trate y le señalará al patrón la fecha en que debe comenzar a pagar los sueldos, que será naturalmente, aquella en que comience a funcionar la escuela”.

La circular transcrita en sus puntos sobresalientes para el efecto de instauración de Escuelas Artículo 123, firmada por el titular de la Secretaría de Educación en aquella época, Lic. Gonzalo Vázquez Vela, es realmente el único antecedente administrativo con el que se cuenta para el procedimiento que se debe seguir en este aspecto.

PROBLEMA DE LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MAESTRO ARTICULO 123

La situación jurídica del maestro Artículo 123, representa un obstáculo en el desarrollo y progreso de estas escuelas, pues guarda una posición ambigua que le resta capacidad para el mejor desempeño de su trabajo.

El Presidente Lázaro Cárdenas dictó un decreto de fecha 1º de noviembre de 1937, por virtud del cual los maestros Artículo 123 quedaron considerados como empleados de planta de las empresas a las que prestan sus servicios, pero dependiendo técnica y administrativamente de la Secretaría de Educación, la que no pierde su autoridad.

El único artículo del mencionado decreto, está redactado en los siguientes términos:

“ARTICULO UNICO: Los maestros que prestan sus servicios en las escuelas que tienen obligación de fundar y sostener los propietarios de toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, en cumplimiento de lo mandado por el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran como empleados de planta de las respectivas negociaciones, con todos los derechos que la Ley Federal del Trabajo les concede y obligaciones que les impone. Pero por lo que respecta a su nombramiento y a sus funciones, tanto en el orden técnico como en el administrativo, seguirán dependiendo de la Secretaría de Educación Pública”.

La consecuencia de tal disposición fue la doble personalidad jurídica con que se cubrió al profesor Artículo 123.

Por una parte el hecho de ser considerados empleados de las empresas, determina que sus relaciones con las mismas se efectúen a través de la Ley Federal del Trabajo, pero por otra, el obedecer a un nombramiento que emana de la Secretaría de Educación les asimilan a las disposiciones del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Al publicarse la actual Ley Orgánica de la Educación, el 31 de diciembre de 1941, la situación jurídica de este trabajador varió, si no en el fondo, sí en la forma, por lo que se desprende de lo que establece el artículo 2º transitorio del propio ordenamiento cuyo texto es el siguiente:

“ARTICULOS TRANSITORIOS. Artículo 2º Desde ese momento quedará abrogada expresamente la Ley Orgánica de Educación, reglamentaria de los artículos 3º, 27 fracción III, 31 fracción I, 73 fracciones X y XXV y 123 fracción XII Constitucionales, promulgada el día 30 de diciembre de 1939, y derogadas todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a las normas de la presente Ley”.

Es decir, que queda sin efecto el decreto del Presidente Cárdenas y según lo prescribe la vigente Ley Orgánica de Educación, en la fracción V del artículo 70, los maestros que laboran en las Escuelas Artículo 123, serán empleados federales, cuyos emolumentos se encuentran registrados en una partida especial del presupuesto de egresos de la Federación, en el Ramo XI de Educación Pública, página 8, número 52, correspondiente a la Dirección General de Enseñanza Primaria y Supervisión en los Estados y Territorios de la República.

Así lo establece también, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que proveyendo de acuerdo con el artículo 2º transitorio de la Ley de Educación, estableció lo siguiente:

“Si el quejoso aduce como concepto de violación, que las autoridades respectivas, al usar en su contra el procedimiento económico coactivo para hacer efectivo el pago de sueldos de profesores de una Escuela Artículo 123, viola en su perjuicio el artículo 14 constitucional, ya que debe considerarse a dichos profesores como empleados

de planta, y por lo mismo todas las cuestiones que surjan entre ellos y los patronos deben ser resueltas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, debe decirse que tal concepto de violación es infundado, pues los profesores de las Escuelas Artículo 123 no deben ser considerados como empleados de planta de las empresas, por no haber tenido facultades el Ejecutivo Federal para expedir el decreto que les dio ese carácter, según lo ha resuelto la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia.”¹⁴

De lo anterior se concluye, que no existe relación obreropatrolal entre el maestro de estas escuelas y el empresario; surge, entonces, el primer perjuicio para el trabajador. Consiste en que éste no percibe prestación alguna (cuando menos legalmente) por parte del patrono, ya que la única obligación que tiene se reduce al pago del sueldo, por lo tanto, no siendo el maestro un empleado dependiente de la empresa carece de un derecho que le haría disfrutar de beneficios tales como el de casa habitación, luz eléctrica, hielo, etc.

SUELDOS Y LICENCIAS DE LOS MAESTROS ARTICULO 123

Por falta de reglamentación adecuada que regule la estructura y funcionamiento de los planteles que se estudian, surge otro importante problema en lo que se refiere a las prestaciones de que disfrutan, o deben disfrutar los maestros que en estas escuelas prestan sus servicios.

Dice la fracción V del artículo 70 de la Ley Orgánica de Educación que los patronos tienen la obligación de “aportar las cantidades correspondientes para la remuneración del personal docente y administrativo”, agregando que “la designación de profesores y empleados corresponde a la Secretaría de Educación, la que, en su caso, podrá pagarlos con cargo a los patronos”.

El hecho es que pagándose los sueldos del personal en calidad de servicio público, como un *derecho* que el Estado tiene a percibir de las empresas, la obligación del patrono se cumple al pagar la cantidad que por concepto de sueldos deposita ante la Oficina Federal de Hacienda que le corresponde.

El empleado federal disfruta de licencias con goce de sueldo de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Jurídico que regula sus

¹⁴ “Sauza, Eladio”. Amparo. Pág. 1,953. Tomo LXXXI. Semanario Judicial de la Federación.

relaciones de trabajo, así como el Reglamento de trabajo del personal de la Secretaría de Educación.

En el caso de que un trabajador disfrute de un permiso cobrando su sueldo, la Secretaría de Educación dispone la substitución temporal por medio de un "interino" de la misma calidad profesional, cuyo sueldo corre por cuenta de la Federación.

Al respecto, los empresarios frecuentemente recurren a la intervención de la Suprema Corte, para evitar el pago de un maestro que disfruta licencia con goce de sueldo y además el de su interino, pero el problema estriba en que el Alto Tribunal ampara al quejoso; tal es el caso de una ejecutoria de la Corte de fecha 30 de septiembre de 1941, dictada en el amparo 3578/41 promovido por Barrón Colmena, S. A., en la que se dispuso que "La obligación de sostener Escuelas Artículo 123 no existe más que cuando se presta efectivamente el servicio de educación y la Secretaria de Educación no tiene facultades para obligar a las empresas a cubrir sueldos de quien efectivamente no haya prestado el servicio en la Escuela Artículo 123. Cualquiera causa que impida a un maestro prestar el servicio en la Escuela Artículo 123, es ajena a la empresa, que no tiene relación con el maestro".¹⁵

De esta situación se desprende otro perjuicio más para el profesor Artículo 123, pues ante la actitud del patrono por un lado, y la de la Secretaría de Educación por otro, que pretende que los sueldos por concepto de licencia sean cubiertos por quien tiene la obligación de sostener estos planteles, el maestro muchas veces queda sin ese beneficio, o en otras es el grupo a su cargo el que deja de percibir la ventaja de la instrucción.

Consideramos conveniente que también este problema sea regulado por una legislación adecuada, en la que, oyendo previamente los puntos de vista de los empresarios y éstos escuchando la opinión de las autoridades federales, se llegue a proteger debidamente a los maestros de esta rama.

AUMENTOS DE SUELDO PARA LOS PROFESORES ARTICULO 123

Por razón de lo previsto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de Educación, "los sueldos que se asignen al personal de las Escuelas

¹⁵ "Escuelas Artículo 123. Licencias con sueldo y maestros substitutos". Pág. 4. Notas. Enrique Alvarez del Castillo.

Primarias Artículo 123, no serán menores a los que pague la Federación en igualdad de circunstancias y serán cubiertos por los patronos en la forma que determinen los reglamentos de esta Ley", cuando el Gobierno Federal concede un aumento de sueldo a favor de los maestros, sobre todo primarios, es de suponerse que las empresas obligadas a satisfacer el cumplimiento de la Ley de Educación, están ante el deber de proporcionar el mismo aumento para los maestros de las escuelas que sostienen.

El procedimiento que se sigue para reformar el presupuesto de egresos con el propósito de aumentar el sueldo a los maestros es muy complicado.

"El presupuesto es un acto legislativo —sostiene Enrique Alvarez del Castillo—, equiparable a una Ley, por lo que sólo puede modificarse por un acto similar, dictado por el mismo órgano competente constitucionalmente para aprobarlo, es decir, la Cámara de Diputados. Entonces, desde el punto de vista jurídico, es evidente que el Presidente de la República, que como Jefe del Ejecutivo es el que dispone o niega el aumento de sueldo a los empleados de la Federación, carece de facultades para modificar por sí mismo el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la Secretaría de Hacienda acostumbra autorizar modificaciones al presupuesto por medio de oficio a la Dirección de Egresos, con acuerdo de los funcionarios superiores de la Secretaría o del Presidente de la República.

La Ley Orgánica del Presupuesto, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1935, acepta el principio de rigidez del presupuesto. El artículo 29, prohíbe la modificación del presupuesto vigente, para ejecutar leyes o decretos que requieran desembolso; la modificación debe proponerla el Ejecutivo para el siguiente ejercicio fiscal. En casos urgentes, ya iniciado el año fiscal, sólo se dice en el artículo 30, que la Secretaría de Hacienda preparará las iniciativas de reformas, en la misma forma que el presupuesto general. Esta llamada preparación, implica, en concepto de Hacienda, la ejecución inmediata, quedando preparado el proyecto de reforma, para que en su caso lo apruebe la Cámara de Diputados".¹⁶

Este es otro de los problemas que hay que subsanar por medio de una legislación propia para regular la estructura y funciona-

16 Estudio proporcionado por el licenciado Enrique Alvarez del Castillo.

miento de las Escuelas Artículo 123, que debe ser expedida, pues ante tal situación, el maestro que presta sus servicios en dichos planteles, encuentra dificultades para percibir un aumento a que justamente tiene derecho, en igualdad de circunstancias a cualquier maestro federal.

Como los pagos que las empresas hacen a la Federación por concepto de sueldos a los profesores de las escuelas que sostienen están consignados en la Ley de Ingresos (artículo 1º, fracción XVI, inciso i), Ley para 1953, Diario Oficial de 31 de diciembre de 1952) como derechos, se encuentra indispensable iniciar una ley que obligue a los patronos a liquidar los aumentos concedidos a los maestros Artículo 123, en igualdad de circunstancias que a los maestros que dependen de la Federación. Esto es como resultado del estudio que se hizo con respecto a la calidad de acto legislativo que guardan el Presupuesto de la Federación y la Ley de Ingresos, por lo que hace a *derechos* que por concepto de educación deben cubrir los patronos obligados.

Las autoridades educativas al encontrarse con la situación descrita, han pretendido solucionar el problema pidiendo a las empresas que el aumento que se otorga a los maestros Artículo 123, sea pagado de manera económica, a lo que los patronos han presentado resistencia, pues arguyen que en caso de pagar los aumentos, su monto debe ser cubierto ante la Secretaría de Hacienda, única autoridad facultada para exigir el pago.

Creemos prudente insistir en que las empresas que sostienen escuelas, están obligadas de manera absoluta al pago de aumentos que se decreta en favor de maestros federales, cumpliendo así lo prescrito por el artículo 71 de la Ley Orgánica de Educación que dice que los sueldos que se asignen a los maestros de las Escuelas Artículo 123, no serán menores a los pagados por la Federación.

CAPACITACION DE MAESTROS

Tomando en consideración la calidad profesional del maestro Artículo 123 desde el punto de vista que guardan estos planteles, que según el artículo 63 de la Ley Orgánica de Educación son "desde el punto de vista del medio en que actúen y de la consiguiente orientación que adopten, las escuelas de educación primaria se clasificarán, administrativamente, en urbanas, semiurbanas y rurales. Fuera de

la orientación educativa hacia el ambiente que las rodea, el contenido esencial de la enseñanza será el mismo para todas ellas"—, urbanas, semiurbanas y rurales, el profesor se divide en normalista urbano, normalista rural y rural respectivamente. En estas condiciones los maestros no titulados tienen la obligación de inscribirse en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, en los términos del artículo 4º de su Ley.

Este Instituto funciona en la ciudad de México y está formado por maestros especializados de reconocida capacidad, que imparten, por correspondencia, cursos cuyo objeto es el de preparar técnicamente a los maestros en servicio que no han estudiado la enseñanza normal.

Uno de los requisitos que se exigen, es el de que el maestro que se inscribe en dichos cursos debe haber estudiado cuando menos la instrucción primaria, para así estar en posibilidad de recibir educación profesional que abarca seis años, divididos en esta forma: los tres primeros años equivalen a los estudios de secundaria y los tres últimos a los propiamente profesionales. Al término de estos estudios, previo examen profesional, el profesor obtiene su título correspondiente a la categoría de maestro normalista "A".

Para estimular a los maestros que se inscriban en el Instituto de Capacitación del Magisterio, la Secretaría de Educación ha dispuesto una partida especial de su presupuesto, bajo el número 11820299-00, apartado 41, bajo de denominación de "Erogaciones Extraordinarias" calificada como Sextas Partes, que asciende a la cantidad de seis millones de pesos anuales.

Esas Sextas Partes a que se refiere el presupuesto de la Rama de Educación, se agregan a los sueldos a que tienen derecho los maestros inscritos en el Instituto de Capacitación y son partes proporcionales al emolumento que una vez titulados ellos habrán de percibir, o sea, la diferencia que existe entre el sueldo actual de un maestro y el que percibirá al convertirse en profesor normalista "A", dividido en seis partes que corresponden cada una de ellas, a los seis años de que se forma la preparación profesional. Así, por ejemplo, un profesor que está inscrito en el primer año, recibirá, además de su sueldo, una sexta parte del que le correspondería como maestro normalista "A"; el que está en cuarto, recibe cuatro sextas partes, y así sucesivamente hasta obtener el sueldo que dada su preparación, le corresponde.

Ahora bien, desde el punto de vista legal, las empresas que sostienen escuelas que por su clasificación ocupan maestros no titulados, debieran pagar las Sextas Partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Orgánica de Educación. Sin embargo, los patronos rehusan hacer tales pagos por virtud de que la Ley arriba invocada no es del todo precisa al respecto.

Es más, la Suprema Corte de Justicia, considera que para fundar debidamente la obligación que tiene un patrono para pagar esa percepción, sería necesaria una disposición legal expresa, según se infiere de la siguiente jurisprudencia:

“Independientemente de que el artículo 71 de la Ley Orgánica de Educación Pública disponga que los sueldos que se paguen a los profesores de las Escuelas Primarias Artículo 123 no serán menores a los que pague la Federación en iguales circunstancias, que el artículo 70, fracción V de la misma Ley, imponga a los patronos la obligación de aportar las cantidades necesarias para la remuneración del personal docente y administrativo de dichas escuelas, y que el artículo 8º de la Ley que estableció el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, considerada como ley ordinaria en virtud de su ratificación por el Congreso de la Unión, ordene que todos los maestros federales y federalizados que al finalizar el curso escolar sean promovidos al grado inmediato superior, gozarán de un aumento proporcional a la sexta parte de la diferencia que resulte entre el sueldo que disfrutaban y el que se pague a los maestros normalistas; es claro que para que la orden dada a una empresa para que pagara cierta cantidad en aumento de sueldos al profesor de la Escuela Artículo 123, estuviera debidamente fundada, debió invocarse una Ley QUE ASI LO ESTABLECIERA EXPRESAMENTE y tendría que ser el presupuesto de egresos correspondientes, pues los ordenamientos legales primeramente citados, no constituyen un fundamento suficiente de la propia orden, ya que si bien establecen el deber de los patronos de aumentar el sueldo a los profesores cuando reúnan las condiciones que prevén, no cuantifican el monto de esa obligación”.¹⁷

Consideramos que este problema debe quedar claramente resuelto para que el maestro Artículo 123 disfrute de un justo estímulo

17 “Compañía del Ferrocarril del Pacífico”. Amparo. Pág. 1,803. Tomo LXIX. Semanario Judicial de la Federación.

a su deseo de superación, superación que habrá de redundar en beneficio de la comunidad a la que sirve y consecuentemente al de México.

SOBRESUELDOS

Durante el lapso en que tuvo vigencia el decreto del Presidente Cárdenas, a que hemos hecho referencia en párrafos precedentes, por el cual se establecía que los profesores Artículo 123 estaban considerados como empleados al servicio de las empresas obligadas a sostener escuelas, rigiendo sus relaciones de trabajo la Ley federal de la materia, se puso de manifiesto la inconveniencia que para la educación representaba tal disposición, pues tanto las empresas como los sindicatos pretendieron tener ingerencia directa en los aspectos técnicos y administrativos del funcionamiento de los planteles, no obstante que estas funciones se reservaban a la Secretaría de Educación Pública.

Es lógico que por razón del tipo de trabajo que desarrolla un profesor, sus posibilidades de mejoría son muy reducidas dentro del ámbito de trabajo de una empresa, si se le equipara a las probabilidades de ascenso que tiene un trabajador calificado de la misma. Siendo aquél un empleado particular, no tendría por qué de beneficios como lo que ahora goza en función de su calidad de empleado federal, siempre que a ello no oponga resistencia el patrón, como suele suceder.

El maestro federal disfruta de un aumento de tres pesos mensuales por año de servicio, como premio a su dura tarea de educar a la niñez y a la juventud, que recibe el nombre de remuneración adicional.

Lamentablemente el artículo 71 de la Ley Orgánica de Educación sólo establece igualdad en materia de sueldos para los maestros Artículo 123 en relación con los profesores federales. En tales condiciones, legalmente no existe obligación del patrono de pagarle sobresueldo por concepto de vida cara o insalubridad de zona que percibe un maestro federal. Por esta y otras varias razones, salvo en contados casos como son los profesores de las Escuelas Artículo 123 que sostiene Petróleos Mexicanos y algunas otras empresas descentralizadas del Gobierno y privadas, se empieza a notar la dificultad con que la Secretaría de Educación tropieza para encontrar personal que labore en tales planteles.

La no obligatoriedad del empresario de pagar sobresueldo y remuneración adicional al maestro Artículo 123, se destaca en un estudio que sobre el particular presentó el licenciado Enrique Alvarez del Castillo, del cual tomamos sus importantes observaciones:

“Los maestros perciben un sobresueldo por concepto de vida cara o insalubre y un sueldo suplementario.

“Para la Secretaría de Hacienda tales prestaciones son una remuneración adicional concedida al personal federal por carestía de la vida o insalubridad de la zona.

“Para otorgarse tales beneficios, Hacienda toma en cuenta las opiniones que emitan las Secretarías de Economía y Salubridad para calificar la carestía de la vida o la insalubridad de la región.

“La Secretaría de Educación distribuye, a su vez, los sobresueldos que se pagan en el mismo cheque del sueldo.

“Para la Secretaría de Educación tales prestaciones no forman parte del sueldo ordinario de un empleado.

“Dice el artículo 100 del Reglamento de la Ley del Presupuesto que la paga de defunción a los familiares de un empleado federal es de dos meses de sueldo que el presupuesto asigne a los cargos desempeñados, con exclusión de cualquiera otra remuneración adicional que el trabajador hubiere percibido.

“El artículo 56 del Reglamento de la Ley del Presupuesto excluye el sobresueldo del salario ordinario y dispone que el pago de aquél debe suspenderse en casos de comisiones por más de 30 días fuera de la zona afectada, y de licencia con goce de sueldo con excepción del caso de enfermedad, la que puede concederse con el sobresueldo.

“El artículo 60 del mismo Reglamento impide se pague más de un sobresueldo en caso de acumulación de empleos, dado su carácter de extraordinario y en virtud de no formar parte del sueldo ordinario.

“El artículo 39, fracción II de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, habla de sueldo solamente para fijar el monto de la pensión de un trabajador federal y no la otorga sobre los sobresueldos, ni presta en función de ellos.

“Respecto al sueldo suplementario, el Acuerdo Presidencial número 177 del 13 de enero de 1949, fundado en el artículo 7º, párrafo

segundo de la Ley de Escalafón, fijó tres pesos mensuales por año de servicio, para los maestros foráneos y los del Distrito Federal.

“La Secretaría de Educación Pública, no considera como parte del sueldo regular tal beneficio puesto que varía de individuo a individuo y con el transcurso del tiempo.

“La Dirección de Pensiones ha considerado al sueldo suplementario como parte del sueldo ordinario, descontando cuotas y presutando sobre ellos.

“Para la Secretaría de Educación, el personal de las Escuelas Artículo 123 debe disfrutar estas prestaciones con cargo a las empresas, al igual que las disfrutaban los maestros federales, en atención a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de Educación, en el sentido de que las condiciones económicas de los maestros Artículo 123 deben ser las mismas que disfrutaban los maestros federales y que estas condiciones económicas deben ser satisfechas por los empresarios.

“Como en el artículo mencionado precedentemente sólo habla de sueldos, las demás prestaciones deben y son consideradas como de carácter extraordinario, por lo que una empresa no está obligada a satisfacer condiciones económicas que no tienen fundamento legal alguno”.¹⁸

Ante tal situación, claramente definida por Enrique Alvarez del Castillo, consideramos infundada cualquier disposición encaminada a que la Secretaría de Educación pretenda exigir de las empresas, el pago de prestaciones extraordinarias a favor del maestro Artículo 123, pero no por ello, debe éste dejar de disfrutar de mejores condiciones económicas que sí percibe un maestro federal y que en todo caso debe aportar la Federación.

FONDO DE PENSIONES DEL MAESTRO ARTICULO 123

Este aspecto, considerado como la mayor prestación que se otorga a los empleados federales, es otro problema al que se enfrenta el maestro Artículo 123.

En los casos del empleado común al servicio de la Federación, el fondo de pensiones se forma con la aportación obligatoria que ha-

18 “Escuelas Artículo 123. Salarios de los maestros”. Pág. 1. Notas. Enrique Alvarez del Castillo.

ce el interesado, por medio de descuento en su cheque personal, de un 5.5% de su salario, además de otra cantidad igual que aporta la Federación, formando un 11% que sirve para que el empleado disfrute de préstamos a corto y largo plazo, pero especialmente de jubilación.

En el caso de los profesores a que nos referimos, el descuento se hace en la siguiente forma: la Oficina Federal de Hacienda que corresponde a la empresa que sostiene Escuelas Artículo 123, solicita por trimestres adelantados al patrón respectivo, la aportación del 5.5% que debe ser descontado del sueldo de los profesores que sostiene. El otro tanto que se necesita para formar el fondo de pensiones del profesor y que debe ser otorgado por el gobierno federal en el caso particular que nos ocupa, no ha sido depositado, por virtud de que el Estado piensa que esa cantidad debería corresponder a las empresas. Consecuentemente la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, computa para los efectos de préstamos y jubilación de los profesores Artículo 123, la mitad de su sueldo real, pues su fondo está constituido solamente por una mitad del común de los casos.

Como resultado de esta situación en la que el Estado ha pretendido obtener aportaciones de la empresa para el fondo de pensiones de los profesores Artículo 123, el licenciado Roberto Sánchez Zamora, abogado consultor de la Secretaría de Educación, presentó a las autoridades el siguiente estudio:

“Se sirvió usted turnarme para su estudio y dictamen el oficio Núm. 8,633 en el que se consulta sobre la legalidad que exista para pedir a las empresas que sostienen Escuelas Artículo 123, el pago del 5.5% de los descuentos al salario, que corresponde pagar a los maestros que prestan sus servicios en dichas escuelas, para constituir el fondo de pensiones a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Pensiones publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947.

El problema se contrae a determinar si las empresas que sostienen Escuelas Artículo 123 han de cubrir el 5.5% correspondiente a los maestros y si las empresas tienen también obligación de resarcir al Estado por el 5.5% de este aporte para el fondo de pensiones de tales maestros.

La imposición de la primera de estas obligaciones a los patronos, resultaría infundada, porque por disposición de la ley, la cons-

titución del fondo de pensiones a los maestros como empleados federales, exige su personal colaboración económica. Como los maestros Artículo 123 son empleados federales y sólo en esa calidad les es aplicable la Ley de Pensiones, de ninguna manera puede extenderse el ámbito de su aplicación a empresas descentralizadas o privadas.

Tampoco, por esta razón, puede exigirse a las empresas la reintegración al Estado de las aportaciones que éste realiza para el fondo de pensiones de los maestros Artículo 123. Tales aportaciones tienen como base exclusiva el carácter de empleados federales que tienen los maestros y que determina la aplicación en su provecho de la Ley de Pensiones; esta relación de trabajo no existe entre las empresas y los maestros. La relación de las empresas se constituye con el Estado directamente y es de tipo administrativo.

La educación pública es un servicio que presta el Estado y en tratándose de Escuelas Artículo 123, lo hace mediante el pago de "derechos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación, cuyo monto se fija también anualmente en el Presupuesto de Egresos". De tal suerte que legalmente sólo puede obligarse a las empresas a aportar las cantidades correspondientes para reembolsar al Estado los pagos que por concepto de derechos en servicio de educación, eroga al sostener las Escuelas Artículo 123.

Las cuotas del fondo de pensiones tienen como base el carácter de empleados federales que tienen los maestros, pero no están fijadas como parte de los derechos que los empresarios deben cubrir al Estado por servicio de educación. No habría, pues, base formal ni fundamento legal para exigir de los patronos el pago de estas cuotas en favor del Estado.

Por lo anterior, me permito emitir, salvo el mejor criterio de usted, el siguiente dictamen:

Dígase a la Dirección General de Enseñanza Primaria y Supervisión en los Estados y Territorios en relación a su oficio 8,633, que no procede exigir legalmente a las empresas el pago del 5.5% que por concepto de descuentos para constitución del fondo de pensiones, corresponde a los maestros que prestan sus servicios en las Escuelas Artículo 123, sostenidas por las empresas. No tendría ningún fundamento legal esta obligación y significaría, además, por el régimen pensional a que están sujetos los maestros como trabajado-

res al servicio del Estado, un obstáculo de orden contable y práctico que redundaría en perjuicio de la liquidación hacendaria de los derechos que las empresas están obligadas a cubrir por el servicio público de educación que les presta el Estado. La imposición de ese pago a las empresas exigiría modificación de la Ley de Ingresos para comprender dentro de los derechos por sostenimiento de Escuelas Artículo 123, el descuento por fondo de pensiones, y modificación del presupuesto de egresos vigente que establece la obligación fiscal líquida a cargo de las empresas. Y también la Ley Orgánica de Educación, en su artículo 71, que obliga a los patronos a pagar a los maestros de las Escuelas Artículo 123 las cantidades que les corresponda exclusivamente por sueldos".¹⁹

El problema es claro y queda resuelto en definitiva; sólo resta pugnar porque la Federación pague a la Dirección de Pensiones, el 5.5% a que tiene derecho el profesor Artículo 123 para poder disfrutar de jubilación y préstamos que gozan todos los empleados al servicio del Estado.

CLAUSURA DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123

A través de este trabajo, se ha venido tratando de demostrar la apremiante necesidad que existe de elaborar una reglamentación adecuada que regule debidamente las Escuelas Artículo 123, en la que se incluya a todo el mecanismo que interviene en la estructura y funcionamiento de tales planteles.

No existe en la actualidad ninguna regla que indique el procedimiento a seguir para obtener la cesación de sostener Escuelas Artículo 123. Solamente se presume que un empresario se exime de tal obligación, cuando desaparece la fuente que la creó, o sea, la terminación del negocio, por virtud de las diversas causas que establece el Derecho Mercantil para la desaparición de las negociaciones; quizá existe una regla más: la falta de niños que establece el artículo 67 de la Ley de Educación como requisito indispensable para crear una escuela, o bien, la disminución de ellos en el siguiente año escolar.

¹⁹ Dictamen presentado por el licenciado Roberto Sánchez Zamora al director general de Asuntos Jurídicos y Revalidación de Estudios de la Secretaría de Educación Pública, 26 de julio de 1956.

La Suprema Corte de Justicia, en su jurisprudencia, hace referencia a la clausura de estas escuelas, en la siguiente forma:

“Aun cuando es verdad que no existe reglamento especial sobre el procedimiento de las Escuelas tipo Artículo 123 que hayan venido funcionando regularmente, también lo es que el interesado tiene plena capacidad para aportar ante las autoridades las probanzas que estime pertinentes y que estén encaminadas a sostener que es procedente la clausura de un plantel del tipo indicado, probanzas que puede presentar bien sea con su primera promoción o con posterioridad, hasta antes de que se dicte el acuerdo que se reclame, y por el cual la Secretaría de Educación Pública ordena que continuará funcionando una escuela”.²⁰

Cuando desaparece una negociación por acuerdo entre empresa y trabajadores, se está ante otra causa que favorece la clausura de la Escuela Artículo 123 que en aquélla venía funcionando. Al respecto, la Corte ha resuelto lo siguiente:

“Si en virtud de un convenio celebrado entre una empresa y un sindicato se dan por terminados definitivamente los efectos del contrato colectivo de trabajo, así como los contratos individuales, quedando conformes las partes en la paralización de labores, sin establecer condiciones que hagan subsistir los contratos celebrados entre la mencionada empresa y sus trabajadores, es errónea la apreciación que haga un juez de distrito, en el sentido de que la repetida empresa conservaba el carácter de patrono; no puede exigírsele que sostenga una Escuela Artículo 123 porque esta es una obligación derivada de un contrato de trabajo, de modo que desapareciendo la causa, debe eximirse a la empresa de tal obligación”.²¹

Todo ello significa que por falta de legislación especial, las empresas, en materia de clausura, tienen que recurrir siempre a la justicia federal para lograr obtener la descarga de su obligación.

Otra causa que puede invocarse, es la de que tomando en consideración lo previsto por la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, en la que se precisa que para que exista la

20 “Pérez Gómez Luis”. Amparo. Pág. 874. Tomo LXV. Semanario Judicial de la Federación.

21 “The Republican Mining and Metal Co. Ltd.”. Amparo. Pág. 2865. Tomo LXV. Semanario Judicial de la Federación.

obligación de sostener Escuelas Artículo 123 se requiere una distancia mínima de tres kilómetros entre el lugar en que se encuentra instalada una negociación y el lugar de población más próximo, es el que por razones de natural crecimiento de un poblado, éste extienda su ámbito y por esa razón aminore la distancia que la ley especifica, lo que trae como consecuencia, la injusta solicitud del patrono beneficiado por ese fenómeno demográfico, en el sentido de que se le exima de la obligación mencionada por no llenarse el requisito de la distancia, a lo que la Corte, ante la evidencia, tiene el deber de proteger a quien pide el amparo de la justicia en tales condiciones.

Es nuestro deseo dejar establecido, que sólo la valiosa ayuda de la industria puede colaborar al alivio de una situación oprobiosa a todas luces, para un pueblo que por sus elevados conceptos de justicia y su alto espíritu de superación constante, como es México, ocupa ya, y por propio derecho, un lugar preponderante en el concierto de las naciones, convertido en paladín del progreso de Latinoamérica.

La Secretaría de Educación, ha dictado algunas reglas para la clausura de estos planteles, de fechas muy atrasadas, pero que son las que usualmente se siguen como procedimiento administrativo.

Tales disposiciones se encuentran giradas en dos circulares que fueron dictadas por el entonces titular, licenciado Gonzalo Vázquez Vela, y de las cuales, una, en sus aspectos de instauración de escuelas, fue tratada en párrafo precedente; se trata de la circular número XIII-3-150 de 1º de junio de 1936, que en su parte conducente dice:

“XVII. Toda propuesta de clausura de Escuelas tipo Artículo 123, deberá de hacerse por los directores de Educación Federal en los Estados, a la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados, quien a su vez deberá poner el caso en conocimiento del Departamento Jurídico, que rendirá dictamen sobre si procede o no la clausura, y de acuerdo con el mismo se procederá en definitiva.

XVIII. Cuando una persona obligada a sostener una Escuela tipo Artículo 123, promoviera juicio de amparo en contra de actos de la Dirección de Educación Federal encargada de ejecutar las órdenes de esta Secretaría o de cualquiera otra dependencia de la misma, los encargados de las oficinas deberán mandar inmediatamente

te, con la oportunidad debida, los documentos necesarios al Departamento Jurídico, para que formule los informes correspondientes.

XIX. Cualquier funcionario de carácter docente de los que habla el artículo 6º de la Ley de Inamovilidad del Profesorado, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que contravenga las disposiciones contenidas en esta circular, será sometido a un jurado de justicia y eficiencia en los términos prescritos por la misma ley, debiendo ser acusado, según el caso, de ineptitud manifiesta; de incompetencia en el desempeño de un cargo que impida el servicio de otro de categoría inferior; no cumplimentar las disposiciones superiores sin causa plenamente justificada; falta notable de espíritu de cooperación, (inciso a) del artículo 7º y 8º y e) del artículo 9º de la Ley de Inamovilidad del Profesorado dependiente de la Secretaría de Educación Pública).

XX. Se derogan todas las disposiciones que se hayan dictado anteriormente sobre esta materia y que se opongan a las que se contrae la presente circular”.

La otra circular a que se hace referencia, es la número 14,797, dirigida a los directores de Educación Federal y está redactada en los siguientes términos:

“Con el objeto de evitar en lo posible los conflictos que se presentan en la clausura de Escuelas tipo Artículo 123 y de facilitar el despacho de la misma que se propongan en lo sucesivo, me permito recomendar a ustedes que, cada vez que sea del caso proponer la clausura de alguna de las Escuelas Artículo 123 que controlan, ya porque haya desaparecido la población escolar que en ella recibía instrucción, ya porque el número de niños no sea el que marca la ley para seguir considerando al patrón como obligado al sostenimiento de la escuela, suspenda al profesor o profesores que la atendía, o los cambien de adscripción a efecto de fijar, por una parte, la fecha desde la cual debe de considerarse clausurado el plantel y por otra, el tiempo durante el cual debe considerarse obligado al patrón o empresa que sostenía la escuela a cubrir los sueldos de los maestros que la tuvieron a su cargo, evitándose así que algunos emolumentos que ya no estuvieron obligados a cubrir el patrón o la empresa y que se siguieron pagando por las Oficinas Federales de Hacienda por falta de aviso oportuno de la suspensión del maestro o de

su cambio de adscripción, resulten a la postre cubiertos indebidamente por el Erario Federal, dando motivo esta circunstancia en la mayoría de los casos a cobros, reintegros o reclamaciones indebidas".²²

Son, pues, todos los antecedentes de tipo administrativo que existen en lo que se refiere a la clausura de un plantel Artículo 123, por lo que insistimos en que para obviar trámites que perjudican a todos los integrantes de ese sistema, se cree una reglamentación especial y adecuada que regule las Escuelas Artículo 123, orgulloso producto de la Revolución Mexicana y admiración del mundo.

²² Documentación oficial, proporcionada por el profesor Adolfo Contreras Vega. Secretaría de Educación Pública. Junio de 1956.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

NOS hemos permitido llegar a formular las conclusiones que nuestro trabajo ha pretendido sean benéficas para la educación del país y con el sano propósito de servir a la causa más noble que persigue nuestra Constitución, como es la de fomentar y repartir la cultura.

CAPITULO I

La obligación constitucional de sostener Escuelas Artículo 123, en beneficio de la clase trabajadora, debe ser ampliada en virtud del intenso crecimiento demográfico del país y de los insuficientes recursos con que cuenta el Estado, para proveer la educación.

CAPITULO II

1. Con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo y su oportuna reforma al artículo 111, fracción VIII de la misma, se logró

el control técnico, fundamentalmente, de las Escuelas Artículo 123, que con anterioridad venían trabajando desorganizadamente y sin miras a encauzar debidamente la instrucción del hijo del trabajador. Sin embargo, es conveniente hacer desaparecer de tal disposición legal, el requisito de distancia que señala, para que exista la obligación de sostener por una empresa, una Escuela Artículo 123.

2. El requisito de mayor importancia y que se toma en cuenta para la fundación de una Escuela Artículo 123, es el número de niños en edad escolar existente en un centro de trabajo y que nunca será menor de veinte.

Es insuficiente la legislación de esta materia, por lo que debe crearse una especial que amplíe el capítulo IX de la Ley Orgánica de la Educación.

CAPITULO III

1. La Educación es un servicio público que presta el Estado, pero no por ello éste detenta el monopolio de tal servicio, sino que debe ser compartido patrióticamente por las fuerzas del capital privado, en beneficio de la clase trabajadora.

2. Tal carácter, es otorgado por el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. La educación en México se realiza por medio de sus propios recursos, a través del Estado y con la colaboración de la iniciativa privada, en la que hay que fomentar el deseo de coadyuvar en el problema educativo.

4. Es conveniente, que dondequiera que exista una industria, exista una escuela que impulse la superación del trabajador y su familia.

5. La Escuela Artículo 123, tiene el carácter de cooperación del capital privado, para con el Estado.

6. La relación que existe entre las Empresas y el Estado, por lo que se refiere a las Escuelas Artículo 123, es meramente fiscal y el pago que aquéllas hacen a éste por concepto de servicios públicos, se considera como un derecho a favor del Estado, excluyéndose así toda relación entre el maestro Artículo 123 y el patrón.

7. Debe dársele mayores alcances a la disposición constitucional, para que los empresarios funden más Escuelas Artículo 123, reformando la fracción XII del propio artículo, y dejándolo redactado en esta forma:

ARTICULO 123. Fracción XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad”.

8. La vigilancia y control técnico y administrativo de las Escuelas Artículo 123, son facultad exclusiva del Estado, pero debe solicitarse mayor colaboración de la industria para con aquél, por medio de la reforma a la Constitución, así como a la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, y el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Educación, por lo que se refiere a la distancia que es de tres kilómetros actualmente, y que es requisito para obligar a un empresario a sostener una Escuela Artículo 123.

CAPITULO IV

1. No existe reglamentación que regule el procedimiento para la instalación de una Escuela Artículo 123, por lo que se propone la creación de una ley que englobe todos los problemas relacionados con tales planteles y cuyo primer capítulo correspondería precisamente al proceso que se debe seguir en la instauración de Escuelas Artículo 123.

2. Con la vigente Ley de Educación, se define la calidad del profesor Artículo 123, que queda considerado como empleado federal y sujeto en sus relaciones de trabajo, a las disposiciones del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

3. El profesor Artículo 123 tiene una naturaleza especial, por el tipo de plantel en el que presta sus servicios; en tales condiciones, debe dársele especial atención a la manera en que debe disfrutar de licencias, así como al nombramiento de maestros interinos que se en-

carguen de seguir proporcionando la instrucción a los hijos de los trabajadores.

4. Los sueldos de los profesores Artículo 123, son de la misma cantidad que perciben los maestros federales en iguales circunstancias, pero debe protegerse de manera tal, que pueda disfrutar de los sobresueldos y aumentos que se dan a los profesores federales, sobre todo por lo que atañe a su promoción, por virtud de su especialización profesional.

5. La Federación debe pagar el 5.5% que en los casos de un maestro federal, hace ante la Dirección de Pensiones, tomando en cuenta que un profesor Artículo 123 sí aporta la parte que le corresponde para formar su fondo de jubilación y que su calidad es la de empleado federal, por lo que no se puede ni debe obligar al patrono, a aportar tal cantidad.

6. Otro aspecto que debe ser incluido en la reglamentación que se propone para que regule las Escuelas Artículo 123, es el de la clausura, pues no hay reglas suficientes que indiquen el procedimiento a seguirse en caso de necesidad de desaparición de un plantel de este tipo, pues los únicos antecedentes administrativos que existen al respecto, son dos circulares de la Secretaría de Educación Pública, ambas de fechas atrasadas.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ DEL CASTILLO, ENRIQUE. Notas y estudios sobre las Escuelas Artículo 123.
- BONNARD, ROGER. "Précis de Droit Administratif".
- CENSO ESCOLAR. Dirección General de Enseñanza Primaria en el D. F.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONTRERAS VEGA, ADOLFO. Documentación Oficial de la S. E. P.
- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo".
- HESSE, HERMANN. "El Espíritu de las Leyes".
- LEY ORGANICA DE EDUCACION PUBLICA.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- LEY FEDERAL DE CAPACITACION DEL MAGISTERIO.
- LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO Y SU REGLAMENTO.
- LEYES DE INGRESOS Y EGRESOS.
- LEY DE ESCALAFON DEL MAGISTERIO.
- PRESUPUESTO RAMO XI.
- REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

INDICE

CAPITULO I

	Págs.
Planteamiento	11

CAPITULO II

Antecedentes jurídicos de las Escuelas Artículo 123.	
La estructura y funcionamiento actual	23
Estructura y funcionamiento de las Escuelas Artículo 123.	27

CAPITULO III

Naturaleza y alcances de la obligación constitucional de sostener Escuelas Artículo 123.	
La educación como servicio público	39
La educación en México considerada servicio público	42
El Estado y la educación	44
El sentido que tienen las Escuelas Artículo 123.	45
Naturaleza de las Escuelas Artículo 123.	46
Relación fiscal entre las empresas y el Estado	48
La equidad y proporcionalidad del impuesto, respecto a la implantación de Escuelas Artículo 123.	49
Actual colaboración de la industria a la educación	50

CAPITULO IV

Problemas concretos en la estructura y funcionamiento de las Escuelas Artículo 123.	
---	--

	Págs.
	—
Instalación de las Escuelas Artículo 123.	55
Problema de la personalidad jurídica del maestro Artículo 123.	58
Sueldos y licencias de los maestros Artículo 123. . .	60
Aumentos de sueldo para los profesores Artículo 123.	61
Capacitación de maestros	63
Sobresueldos	66
Fondo de pensiones del maestro Artículo 123. . . .	68
Clausura de las Escuelas Artículo 123.	71

CAPITULO V

Conclusiones	79
Bibliografía	83