

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 68
O R D I N A R I A
MARTES 23 DE JUNIO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del martes veintitrés de junio de dos mil quince, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y siete ordinaria, celebrada el lunes veintidós de junio del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes veintitrés de junio de dos mil quince:

I. 295/2014

Amparo en revisión 295/2014, promovido por ***** y otros, contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, el decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, y en el decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la revisión adhesiva. SEGUNDO. En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida. TERCERO. Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos atribuidos al Secretario de Gobernación y al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, así como por lo que se refiere a la quejosa *****.* CUARTO. *La Justicia de la Unión no ampara ni protege a los quejosos.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra de los argumentos de esta parte del proyecto. Señaló que servidor público es una categoría constitucional que define un tipo de relación laboral, salarial, de obligaciones y responsabilidades de un nombramiento para el desempeño de una función pública; este concepto se desprende de otros elementos: nombramiento y protesta (artículo 128 constitucional), derecho a recibir una remuneración proporcional a sus responsabilidades, sin que pueda ser disminuida (artículo 127 constitucional), un régimen de responsabilidad administrativa por actos u omisiones en el desempeño de esas funciones (artículos 108 y 109 constitucionales), y el goce de las garantías laborales establecidas en el artículo 123, apartado B, constitucional. Aclaró que esta categoría constitucional implica un compromiso en la prestación de un servicio en beneficio de la sociedad, por lo que, si bien los servidores públicos acceden con su nombramiento a esta serie de garantías laborales, se adquieren ciertas obligaciones establecidas en la misma Constitución para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en las funciones, como lo prevé el artículo 109, fracción III, constitucional.

Precisó que, en general, las relaciones laborales de los servidores públicos se rigen por las bases del artículo 123, apartado B, constitucional, en el cual se establecen ciertas excepciones, como los trabajadores de confianza, quienes gozan sólo de los beneficios de protección al salario y seguridad social, así como los cuerpos de seguridad y

servicio exterior, quienes se rigen por sus propias leyes. Asimismo, el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional establece una garantía, derivada del derecho humano al trabajo, de que el cese o suspensión en el empleo será por causas justificadas y previstas en ley.

Consideró que no deberían considerarse a las bases del servicio profesional docente como excepción a este tratamiento general de los trabajadores al servicio del Estado, tal como se plantea en el proyecto en contraposición entre el artículo 3° y 123 constitucional. Se manifestó en desacuerdo con la conclusión derivada de la contradicción de tesis 293/2011, pues genera un enfrentamiento entre dos sujetos: los maestros y los educandos, siendo que respecto de los trabajadores al servicio del Estado que desempeñan una función educativa no existe ninguna excepción, régimen especial o restricción constitucional, sino que se diferencian de los demás trabajadores estatales por la función específica que desempeñan, las cuales se definen constitucionalmente, exigiéndose sus propias condiciones de ingreso, promoción y permanencia, mas no genera excepcionalidad con respecto de la citada fracción IX, sino sólo pormenoriza las causas justificadas para el cese o suspensión relacionadas, en el caso, en el artículo 3°, fracción III, constitucional, el cual prevé que será la ley reglamentaria la que fijará los criterios, términos y condiciones para la evaluación obligatoria, el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en dicho servicio profesional.

En el caso, el hecho de que esas condiciones y causas estén previstas en la ley impugnada y no en una de índole laboral no transgrede el artículo 123 constitucional. De este modo, el contenido de los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que establecen las condiciones de evaluación del desempeño para la permanencia en el servicio, debe someterse a un examen para determinar su constitucionalidad y convencionalidad, de la siguiente manera: 1) identificando la finalidad constitucionalmente legítima, la cual se encuentra en el artículo 3°, párrafo tercero, constitucional, consistente en que el Estado debe garantizar la calidad de la educación obligatoria y la idoneidad de los docentes y directivos para alcanzar el máximo aprendizaje de los educandos, 2) identificar la idoneidad de la evaluación como medio para conseguir la finalidad de verificar sus conocimientos y capacidades para lograr el máximo rendimiento de los educandos, conforme a los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, la cual se logra con las tres oportunidades de evaluación y los programas de regularización con la periodicidad mínima establecida en la ley, esto es, cada cuatro años, 3) la proporcionalidad de la medida, de la cual estimó que no sólo es proporcional como la menos gravosa posible, sino que es indispensable para que la función del trabajador de la educación sea identificable con el núcleo esencial de la garantía establecida en el artículo 3° constitucional.

Puntualizó que no existe un parámetro de fuente internacional que otorgue una mayor protección a la persona, máxime que la evaluación como causa justificada para la terminación del nombramiento correspondiente resulta afín al artículo 4° del Convenio 258 de la Organización Internacional del Trabajo, aún no ratificado por el Estado Mexicano, la Recomendación 166 sobre la terminación de la relación de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 7, inciso d), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 6, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los cuales se determina la existencia de evaluaciones que verifiquen que los trabajadores de la educación se encuentren capacitados y tengan las cualidades y competencias necesarias para que su desempeño sea satisfactorio, resultando indispensable para que el Estado garantice una educación de calidad; exigencia que no resulta violatoria del derecho al trabajo.

Aclaró que no aceptaría la terminología consistente en que las restricciones constitucionales son acordes con las restricciones contenidas en los tratados, sino que se debe confirmar la constitucionalidad de las normas utilizando el estándar más amplio y favorable en la integración del parámetro de control del derecho humano, para el cabal cumplimiento del principio *pro homine*. Finalmente, se

manifestó de acuerdo con el sentido de la validez constitucional y convencional de los artículos impugnados, separándose respetuosamente de las razones del proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena indicó que la restricción constitucional a un derecho humano es un concepto analizado en la contradicción de tesis 293/2011, en la que se determinó que, a partir de la reforma al artículo 1º constitucional, el parámetro de control constitucional se conformaba con el conjunto de derechos humanos de fuentes constitucional y de los tratados internacionales, las cuales no se relacionan de forma jerárquica, sino que se complementan para dar nacimiento a un mismo cuerpo de derechos humanos regido por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y se concluyó que un derecho humano adquiere superioridad axiológica en razón de su contenido, de ahí que, cuando un mismo derecho humano sea reconocido de manera diferenciada tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, esta Suprema Corte debe concluir que se trata de un idéntico derecho humano, integrado por ambos contenidos normativos complementados entre ellos con un mismo valor superior indivisible.

Estimó que la primera operación que un juez constitucional debe realizar, al individualizar el parámetro de control constitucional, es identificar el derecho humano a través de la identificación e integración de estas fuentes y, una vez agotado esto, debe determinar si en el texto

constitucional existe una restricción constitucional a la que debe darse prioridad aplicativa, para posteriormente determinar las condiciones de aplicación de dicha restricción, considerando el principio pro persona que obliga a preferir la interpretación menos restrictiva. Así, no coincidió con el tratamiento del proyecto porque invierte la anterior metodología: primero identifica la restricción constitucional y, con base en ello, desestima la posibilidad de acudir a la convencionalidad para identificar el derecho humano aplicable; además, identifica que las causas de separación de un trabajador al servicio del Estado son una restricción constitucional del derecho a la permanencia en el trabajo. Al respecto, consideró que la caracterización de este derecho humano debe resultar de la interrelación de seis normas complementadas para brindar un mismo contenido: los artículos 5° y 123, apartado B, fracción IX, constitucional, y los artículos 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Señaló que el contenido del derecho al trabajo incluye derechos a la libertad, diseñados para proteger un espacio libre de la interferencia del Estado para que cada quien escoja la profesión que considere más conveniente, así como que, por parte del Estado, se provean las oportunidades de obtención de un trabajo y se garanticen las condiciones de dignidad y libertad. Precisó que uno de los

contenidos del derecho al trabajo se refiere al derecho a la estabilidad, el cual obliga al Estado a proteger y garantizarla, acorde con las características de las industrias y las profesiones y, por tanto, las causas de separación deben estar justificadas, lo que coincide con los citados artículos 123, apartado B, fracción IX, constitucional y 7, inciso d), del Protocolo de San Salvador. Concluyó que el proyecto identifica como una restricción algo que, en realidad, es el centro del derecho humano, siendo entonces que esta Suprema Corte debe someter a escrutinio las causas de remoción para verificar que efectivamente resulten justificadas de acuerdo a las características de la industria o profesión a la que se dediquen, en términos del artículo 1º, párrafo tercero, constitucional.

En este sentido, discordó de la conclusión del proyecto consistente en que los docentes al servicio del Estado se ubiquen en un régimen de excepción y que, contrario al resto de los mexicanos, no gocen de un derecho a la permanencia en su trabajo, ya que, por el contrario, la razón para declarar la constitucionalidad de los preceptos impugnados no deriva de la existencia de ese régimen, sino porque después de superar un estándar de escrutinio de proporcionalidad se debe llegar a la conclusión de que las normas combatidas contienen un sistema de causas justificadas de remoción del trabajo, es decir, sólo prevén la remoción de un docente que no haya sido aprobado en tres evaluaciones, lo que persigue un fin constitucionalmente legítimo y acorde a la profesión a la que se dedican, en términos del artículo 7º del Protocolo

de San Salvador, esto es, garantizar la calidad de la educación; en segundo lugar, las medidas son idóneas, pues razonablemente se conectan con la finalidad buscada, ya que evitan que los servicios de educación sean prestados por docentes no capacitados para proveer una educación de calidad; finalmente, resulta proporcional la medida, pues el legislador guardó las consecuencias perjudiciales de no aprobar las evaluaciones, dando a los docentes la oportunidad de presentar tres, así como que mantuvo un trato proporcional en función del tipo de nombramiento (provisional o definitivo) y antigüedad del mismo. En estos términos, coincidió con el sentido del proyecto, no con sus consideraciones.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el sentido del proyecto, pero no sus consideraciones. Opinó que la problemática debe analizarse con el parámetro dispuesto en los artículos 3º, fracción III, y 73, fracción XXV, constitucional, así como con el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de febrero de dos mil trece, los cuales diseñan un nuevo sistema de educación, con base en un servicio profesional docente basado en la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los educadores como una medida para garantizar la calidad de la educación; sin embargo, esta legislación no puede hacer nugatorios los derechos humanos en materia laboral, sino que debe perseguir estos objetivos constitucionales de la educación en armonía con todas las normas de derechos humanos de

fuelle internacional, cuya interpretación debe procurar maximizar su ámbito protector y minimizar las posibles restricciones a su ejercicio, a partir de los principios de no discriminación, pro persona, interpretación conforme, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecidos en el artículo 1º constitucional.

Se manifestó en contra de la afirmación del proyecto, consistente en que la evaluación obligatoria es una excepción a la estabilidad laboral, es decir, una restricción constitucional a la que le son inoponibles los tratados internacionales pues, de conformidad con el paradigma interpretativo del artículo 1º constitucional, los planteamientos de la quejosa no pueden analizarse únicamente a la luz de los artículos 3º y 123 de la Constitución, sino dentro del marco de los derechos humanos reconocidos en el sistema internacional. En ese aspecto, refirió que los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente establecen un sistema de evaluación obligatoria periódica, así como las consecuencias de la no acreditación, lo cual, si bien implica una limitación en la estabilidad en el empleo, tutelada por los artículos 123, apartado B, fracción IX, constitucional, 7º, inciso d), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 17 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, así como por la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una

globalización equitativa (Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008), se debe tomar en cuenta que el derecho a la estabilidad en el empleo, como cualquier otro, no es absoluto constitucional ni convencionalmente, sino que admite como excepciones las causas de justa separación, además de que debe garantizarse de acuerdo con las características de las industrias y profesiones.

Así, precisó que, al tratarse de una limitación, debe analizarse vía un test de proporcionalidad para determinar si los términos y condiciones de la evaluación obligatoria respetan el balance que la Constitución prevé entre los derechos laborales de los maestros y el derecho a una educación de calidad, sin hacer nugatorio ninguno de ellos; estimando que las medidas contenidas en las normas impugnadas superan el test porque: 1) responden a diversos fines constitucionalmente válidos y exigidos, en tanto que, por un lado, los artículos 3º, segundo párrafo, constitucional y 6, inciso a), de la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, imponen al Estado el deber de garantizar la prestación de los servicios educativos de calidad, lo cual incluye contar con docentes calificados, para lo cual la Constitución exige la creación de un servicio profesional docente basado en la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia, de conformidad con los artículos 3º, fracción III, y 73, fracción XXV, constitucional, además de que el artículo 4º constitucional establece el deber del Estado de

velar por el interés superior del niño, lo que involucra de manera destacada su derecho a la educación; 2) son aptas e idóneas para alcanzar estos fines, toda vez que garantizan que, quienes estén al frente de un aula, cuenten con los conocimientos actualizados y las aptitudes necesarias para el desempeño de la labor; 3) son necesarias en tanto que establecen la posibilidad de que la evaluación se presente hasta por tres ocasiones, para lo cual prevén la existencia de cursos de regularización para su aprobación, esto es, limitan en la medida posible el derecho a la estabilidad sin hacer nugatoria la eficacia del servicio profesional docente; 4) son proporcionales a los fines constitucionales, aunado a que logran el equilibrio constitucionalmente previsto entre los derechos laborales de los trabajadores de la educación y la calidad en el servicio que prestan, máxime que el sistema no es especialmente gravoso, dado el número de oportunidades que se dan para la aprobación de las evaluaciones y el otorgamiento de cursos de regularización para tal fin, por lo que únicamente se modaliza el derecho de la estabilidad laboral, en la inteligencia de que el beneficio obtenido es mucho mayor al sacrificio de ese derecho. Con esto, concluyó que los artículos impugnados son constitucionales.

El señor Ministro Silva Meza compartió la conclusión del proyecto, apartándose de sus consideraciones torales. Recordó que los agravios plantearon, por un lado, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por vulneración al artículo 123, segundo párrafo, constitucional, el cual establece que será el Congreso de la Unión quien

deberá expedir leyes sobre el trabajo, esto es, que deben ser las leyes en materia laboral las que pormenoricen los mandatos previstos y no las de carácter administrativo como las impugnadas; también se argumentó que las autoridades responsables son incompetentes para desconocer las bases contenidas en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, relativas al derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, en tanto que éste sólo podrá ser suspendido o cesado por causa justificada, en los términos que fije la ley en materia de trabajo y no por las de carácter administrativo.

Consideró que no les asiste la razón a los recurrentes porque lo establecido en el artículo 123, párrafo segundo, constitucional es una reserva de ley que funge como doble garantía en favor de los trabajadores: primero, porque se establece expresamente que las condiciones en las cuales desarrollen su trabajo deberán estar previstas necesariamente en una ley en sentido formal y material y, segundo, porque se prohíbe que dicha ley contravenga los derechos mínimos previstos en la Constitución; pero esta reserva no tiene el alcance que le atribuyen los recurrentes.

Refirió que existe la necesidad de abordar en el proyecto el estudio sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados en torno al planteamiento de la violación al derecho a la estabilidad en el empleo. Al respecto, no compartió el análisis a partir de la existencia de restricciones constitucionales relacionadas porque las

restricciones a los derechos humanos no pueden configurarse a partir del silencio del Constituyente ni establecerse de la manera de protección de otro derecho humano, tomando en cuenta el criterio derivado de la contradicción de tesis 293/2011, a saber, que si existen restricciones expresas a derechos humanos en la Constitución ha de estarse al texto constitucional, siempre que sean expresas, las cuales, como los derechos humanos, no son absolutas, sin que su configuración pueda ser implícita con la ausencia de regulación por el Constituyente.

Apuntó que, de acuerdo con el paradigma de derechos humanos, la regla debe ser una interpretación extensiva de la protección de los derechos derivados de una norma constitucional o convencional, siendo las restricciones, aunque permitidas, una excepción de aplicación estricta, en términos de lo resuelto en dicha contradicción 293/2011, por lo que se separó de la argumentación del proyecto que afirma la existencia de una restricción constitucional al derecho a la estabilidad en el empleo, que se deriva de la tutela del derecho humano a la educación y al interés superior del niño, en razón de que podría vaciar de contenido los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, establecidos en el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional.

Opinó que el artículo 3º constitucional regula las justas causas de remoción previstas en ley, mediante un mecanismo erigido por el propio Constituyente, consistente

en el proceso de evaluación como condición de su permanencia, lo que significa que el establecimiento de causas justificadas de remoción es solamente una manera de regular la relación laboral y su estabilidad, mas no implica una restricción constitucional expresa. Conforme a lo anterior, el hecho de que los preceptos impugnados prevean la realización de evaluaciones a efecto de poder permanecer en el servicio docente no es inconstitucional, porque únicamente desarrollan el mandato expreso del texto constitucional, además de que se contemplan justas causas de despido, lo cual es connatural al funcionamiento del derecho a la estabilidad laboral.

Recalcó que los quejosos alegaron que estos procesos de evaluación son desproporcionados respecto del derecho a la estabilidad en el empleo, por lo que debe responderse con un juicio de proporcionalidad, para lo cual concluyó que las medidas legislativas lo cumplen, en tanto que: 1) persiguen una finalidad constitucionalmente válida, esto es, el mejoramiento de la calidad educativa, 2) son idóneas para cumplir con dicha finalidad, a saber, la implementación de los procesos de evaluación permite controlar la calidad del servicio docente, pues sirve para valorar los conocimientos del personal docente, de conformidad con los estándares de fuente nacional e internacional, y 3) no representan una invasión ponderativamente mayor que la importancia que debe atribuirse a dicha finalidad perseguida, pues únicamente obliga a los docentes a prepararse en los

conocimientos y habilidades que constituyen el objeto de la profesión que eligieron.

El señor Ministro Medina Mora I. compartió el sentido del proyecto en cuanto a que los preceptos combatidos no vulneran el principio de estabilidad en el empleo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, con diferencias respecto de consideraciones, fundamentalmente al no concordar con la afirmación relativa a que del artículo 3º, fracción III, constitucional deriva una restricción adicional a la estabilidad en el empleo de los trabajadores docentes por imponerles la obligación de someterse a evaluaciones para definir su permanencia, sin coincidir tampoco con la aseveración de que la reforma educativa creó un régimen de excepción para las relaciones laborales del personal docente.

Precisó que la estabilidad del empleo es la garantía de que ningún trabajador podrá ser despedido de su trabajo sin causa justa, como lo refiere el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, siendo que el artículo 3º, fracción III, constitucional establece una causa de terminación del servicio docente, señalando que la ley reglamentaria fijará los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, por lo que de esta porción normativa no deriva una restricción constitucional a la estabilidad en el empleo,

sino que establece una condición especial de permanencia en sentido positivo, ya que implica un medio directo para elevar la educación en México, objetivo fundamental de la reforma y en sentido negativo, en caso de no aprobar las evaluaciones se convierte en una causa especial de terminación del nombramiento, por lo que la norma participa del mismo sentido jurídico de la fracción IX citada, en tanto señala los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos de la ley.

Aclaró que los artículos 123, apartado B, fracción IX, y 3°, fracción III, constitucionales se complementan porque aquél prohíbe que los trabajadores, en general, sean cesados sin causa justificada, y éste contiene una causa especial de permanencia para los trabajadores docentes, referida a la obligación de aprobar las evaluaciones correspondientes; así, la estabilidad de los trabajadores docentes sigue protegida constitucionalmente pero, al tratarse de un servicio público de especial relevancia, el Constituyente previó una condición especial de permanencia. En este sentido, consideró que el artículo 3°, fracción III, constitucional no prevé un régimen de excepción para los trabajadores de la educación, sino dicha condición especial cuyo objetivo no es apartar a los trabajadores docentes de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, sino establecer una distinción que atiende a las características especiales del servicio que prestan. Ejemplificó que lo mismo sucede con el trabajo especial de las tripulaciones aeronáuticas, previsto en el artículo 243 de

la Ley Federal del Trabajo, lo cual tampoco constituye un régimen de excepción.

Apuntó que el Convenio 158 sobre la terminación de la relación de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (aún no ratificado por nuestro país) no prohíbe que el ingreso, promoción y permanencia de cierto tipo de empleos se verifique mediante evaluaciones periódicas y, siendo que el derecho a la estabilidad en el empleo no es absoluto, por ende, puede ser restringido en atención a determinados fines constitucionales que sean racionales y proporcionales, estimando que el procedimiento impugnado no es inconvencional y respeta los parámetros normativos establecidos en este Convenio.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas compartió el sentido del proyecto, disintiendo de sus consideraciones por razones muy similares a las de los señores Ministros Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza.

Estimó inexacta la afirmación del proyecto consistente en que la obligación de los trabajadores del servicio profesional docente a someterse a evaluaciones de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia resulta ser una restricción constitucional regida por los artículos 123, apartado B, y 3º, fracción III, constitucionales, así como por sus leyes reglamentarias, con lo que se justifica la limitación a la estabilidad en el empleo de dicho personal que se estima de confianza; en razón de que la constitucionalidad

de la restricción que contienen los preceptos reclamados se debe analizar bajo un análisis de regularidad constitucional en el sentido de que tanto la Constitución como los tratados internacionales aplicables prevén limitaciones al respecto, con independencia de la naturaleza de la relación laboral que se pretende atribuir a los quejosos: trabajadores al servicio del Estado de confianza.

En el caso, estimó que dicha limitación debe ser analizada a la luz de los artículos 3° y 4° constitucionales, así como 5°, 7° y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que no compartió el tratamiento que indica que, al estar la restricción prevista constitucionalmente en los artículos reclamados, automáticamente no resulta sujeta a análisis, máxime que se ha manifestado en contra de las restricciones constitucionales en materia de derechos humanos, con excepción de la contenida en el artículo 29 constitucional, al no reconocer jerarquización alguna entre la Constitución y los tratados internacionales, pues constituyen un bloque de constitucionalidad; razón por la cual las restricciones deben ser más laxas y sujetarse a su armonización y complementariedad, atendiendo a lo más favorable a la persona y a los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Asimismo, difirió de la categorización de los servidores públicos al servicio del Estado en su modalidad de

confianza, pues se fuerza una interpretación del artículo 123, apartado B, con el artículo 3º constitucionales, además de que no resulta necesario porque del análisis de los artículos transitorios en pugna se desprende la existencia de modalidades para que los docentes conserven su empleo a pesar de no acreditar, en primera instancia, el examen que se les aplica.

El señor Ministro Pérez Dayán advirtió que el proyecto propone un sistema de restricciones acorde al modelo establecido por este Tribunal Pleno al examinar la contradicción de tesis 293/2011, sin que sea viable realizar una ponderación de los derechos involucrados, pues ya lo hizo el Constituyente, de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma constitucional, al establecer expresamente una restricción en el artículo 3º, párrafo tercero, constitucional, en el sentido de que correspondería a la ley fijar los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente, las cuales se desarrollaron de la manera menos restrictiva posible, al suponer tres oportunidades para acreditar el nivel de suficiencia de los trabajadores eventuales y, en el caso de los trabajadores definitivos, simplemente su reubicación, por lo que se cumplen los supuestos que este Tribunal Pleno estableció en interpretación directa de la Constitución respecto del contenido de las restricciones y su desenvolvimiento con el

resto del texto constitucional, convencional y con todo el orden secundario que de él deriva.

Recordó que este Alto Tribunal ha interpretado el artículo 123, apartado B, fracción XIII, lo concerniente a la estabilidad en el cargo de agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales, estableciendo con toda claridad que se está frente a una restricción que genera la posibilidad de que el legislador la desarrolle lo más congruentemente con su finalidad, como sucede con los preceptos impugnados, que sólo desarrollan el espíritu del Poder Revisor: establecer un sistema de evaluación que coincide con un sistema de permanencia.

Advirtió que se debe ser cauto en la expresión de las palabras “despido”, “cese”, “remoción” y “terminación”, puesto que la ley sólo habla de “terminación” del nombramiento. Reflexionó acerca de si era posible suponer que la Constitución o alguna ley o tratado permitiría que una persona conservara un cargo, aun demostrada la insuficiencia para ejercerlo frente a la necesidad de calidad, como en el caso concreto lo es la educación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cuarenta y cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinte minutos.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó de acuerdo con el proyecto en sus términos pues, respecto del agravio consistente en que se viola el artículo 123

constitucional y que las relaciones del personal docente del Estado deben regirse exclusivamente por las leyes de índole laboral, responde que al establecerse en estas leyes combatidas la posibilidad de una separación del trabajo por no cumplir con ciertos requisitos de permanencia, se cubren los términos del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, además de que se trata de trabajadores al servicio del Estado que realizan una función específica de educación, regulada por el artículo 3º constitucional, el cual establece estas restricciones como requisitos de permanencia en la función, con base en que la educación debe ser de excelencia, es decir, impartida por personas que tengan la capacidad suficiente para ello.

Indicó que la ley establece posibilidades para quienes tienen un nombramiento provisional y otras para quienes tienen uno definitivo, pues así lo determina expresamente el artículo 3º constitucional, lo que involucra una restricción en relación con la citada fracción IX que, de acuerdo a lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, debe observarse, máxime que está plenamente justificada en la respectiva exposición de motivos, no sólo como un interés superior del niño, sino de toda la sociedad mexicana que reclama una educación de excelencia.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recapituló que en la contradicción de tesis 293/2011 se resolvió que las restricciones constitucionales deben observarse, aun cuando exista una norma de fuente internacional que pudiera

interpretarse como de mayor protección pero, en el caso, tanto en el texto de fuente internacional como en el constitucional existe un margen uniforme de protección a los derechos que se analizan.

Recordó que el argumento de los quejosos radicó en que la Ley General del Servicio Profesional Docente resulta violatoria del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, que prevé el derecho a la estabilidad laboral y que nadie puede ser separado de su trabajo a menos que exista una causa justificada. Apuntó que la ley impugnada encuentra su base directa en el artículo 3º, fracción III, constitucional, la cual establece a los trabajadores de la docencia la obligación de someterse a una evaluación, con una serie de consecuencias en el caso de que no lo hagan o su resultado no sea satisfactorio.

Estimó interesante el estudio del proyecto y el análisis de la exposición de motivos de la reforma al artículo 3º constitucional, en el sentido de que la sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos, por lo que se diseñó una política de Estado sustentada en la intención de introducir en el texto constitucional este régimen diferenciado en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio, que permita superar las inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso Federal, los Congresos de los Estados y las autoridades educativas deben asumir,

sin detrimento alguno de los derechos laborales que se les otorgan en su calidad de servidores del Estado, en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables. En ese sentido, precisó que esta motivación del texto del artículo 3º constitucional, frente al diverso 123, apartado B, fracción IX, está generando un régimen excepcional, especial, o una restricción al sistema de protección de derechos por lo que se refiere al resto de los trabajadores.

Puntualizó que, aun cuando el uso del término “restricción” en el proyecto tiene una acepción diversa que la utilizada en dicha contradicción de tesis, no previó como necesario separarse de éste, puesto que a pesar de que se refiera a otros conceptos como “excepción” o “régimen especial”, la propuesta llegaría al mismo punto: dar vigencia y realidad a ambas disposiciones constitucionales. Por estas razones, se manifestó a favor del proyecto en sus términos bien estructurados y sostenibles.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se apartó del tratamiento del proyecto, puesto que no resulta ser una restricción constitucional a un derecho humano, en términos de lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, sino de una condición, modulación o requisito establecido para permanecer en este empleo, en relación con el artículo 123 constitucional, para poder ser separado de manera justificada. Estimó que la reforma constitucional al artículo 3º, fracción III, y sus leyes reglamentarias, al regir o regular

la permanencia de los trabajadores del servicio profesional docente, introdujeron esta condición que no restringe constitucionalmente la estabilidad en el empleo del personal dedicado a este servicio, sino que modula el principio de poder dar por terminada la relación justificadamente, como exige el artículo 123 constitucional, partiendo de que la permanencia no puede considerarse como un derecho absoluto, además de que media el interés público de la educación y del interés del menor, pues en la exposición de motivos se expresó la finalidad fundamental y determinante de garantizar la calidad en la educación a través de la capacitación de los profesores.

Aclaró que el ejemplo del proyecto contenido en sus páginas setenta y siete y setenta y nueve, relativo a los organismos de la policía, sí constituye una restricción clara del derecho de permanencia en el empleo. Coincidió con el énfasis que el proyecto imprime sobre el interés superior del menor de buscar la educación de calidad que deben recibir, específica y especialmente, las niñas y los niños. Resaltó la relevancia del estudio concerniente a que el artículo 3º constitucional establece que la educación será democrática como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y que contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer, entre otras cuestiones, la dignidad de la persona y reconocer como factor esencial la búsqueda de la igualdad social, el mejoramiento de la calidad de la educación;

principios que están recogidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Consideró que estas causas de terminación no tienen por qué someterse a un juicio de proporcionalidad, pues se trata de una facultad que la Constitución confiere al legislador ordinario, además de que no se trata de una restricción al goce de un derecho humano, sino de la regulación que delimita y configura el derecho a la estabilidad en el empleo, en el sentido de que, para que sea válida la causa respectiva, resulta suficiente que encuentre justificación constitucional y que no dé lugar a la actuación arbitraria de la autoridad. Reiteró que, de someterse a ese juicio de proporcionalidad, implicaría determinar que cada causa de terminación, además de tener un fin constitucional, deba ser necesaria e idónea para cumplir ese fin, esto es, que no exista alguna otra que afectara en menor medida el derecho de la estabilidad en el empleo e, inclusive, se exigiría realizar una ponderación entre el fin constitucional perseguido y el derecho a la estabilidad en el empleo.

Finalmente, se pronunció de acuerdo con que las disposiciones son constitucionales por atender al interés superior del menor, por lo que votará con el sentido del proyecto, aunque defiriendo de algunas de sus consideraciones.

El señor Ministro ponente Franco González Salas sostuvo el proyecto porque del agravio planteado en relación a la posible afectación a los derechos de los trabajadores de

la educación en relación con el artículo 123, fracción IX, constitucional, el proyecto se desarrolló conforme con su convicción, además que de la exposición de motivos y de los trabajos legislativos quedó claramente establecida la pretensión de hacer congruentes los derechos laborales establecidos en el artículo 123 constitucional y el nuevo modelo previsto para los docentes en el diverso artículo 3º, lo que se refuerza con el contenido del artículo 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Subrayó que, de acuerdo con el legislador, lo general es el régimen laboral y lo excepcional es la aplicación de esta ley que establece modalidades, excepciones y limitaciones, o sea, una restricción a un derecho establecido claramente en la referida fracción IX. Aclaró que únicamente se debe analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, no así el modelo que decidió el Constituyente. Recalcó que el proyecto hace una ponderación entre derechos que pudieran estar en colisión, concluyendo que, por disposición expresa de los artículos 3º y 4º constitucionales, hay que priorizar la calidad de la educación y el beneficio del interés de los menores, en particular de las niñas y de los niños, que son los sujetos fundamentales que tiene como objetivo esta reforma constitucional para brindarles una educación de mayor calidad.

Adelantó que estará a la decisión que tome el Tribunal Pleno y ofreció realizar el engrose de conformidad con la determinación correspondiente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales propuso que la votación se enfoque en tres preguntas: 1) ¿las disposiciones combatidas son constitucionales?, 2) ¿debe analizarse la constitucionalidad desde un concepto de restricción?, y 3) ¿debe hacerse un juicio de proporcionalidad de la medida?

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó preocupación de que, para la tercera pregunta, participe la minoría que votará por considerar que se trata de una restricción, pues quedaría un criterio en el engrose diverso de la mayoría dentro de esa mayoría.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso que se tomara la votación nominal por cada señor Ministro, lo que facilitaría la suma de los resultados.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales propuso someter a votación únicamente las dos primeras preguntas.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que se votara primero sobre la constitucionalidad o no de los preceptos impugnados, sobre la base del agravio en análisis, dado que existen otros agravios pendientes de análisis.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la pregunta ¿las disposiciones combatidas son constitucionales?, respecto de la cual, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora

I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se determinó que el agravio es infundado y los preceptos impugnados son constitucionales, en relación con la propuesta del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la pregunta ¿debe analizarse la constitucionalidad desde un concepto de restricción?, respecto de la cual, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, se determinó que no se trata de un tema de restricción de derechos humanos, en relación con la propuesta del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación intencional la pregunta ¿debe hacerse un juicio de proporcionalidad de la medida?, respecto de la cual, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se expresó una intención de voto por no desarrollar un juicio de proporcionalidad, en relación con la propuesta del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Silva Meza, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron a favor de desarrollar un juicio de proporcionalidad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recalcó que siete señores Ministros votaron porque no se trata de un tema de restricciones y que, de entre ellos, cinco propusieron realizar un juicio de proporcionalidad, lo que constituye la mayoría dentro de la mayoría quienes, como sucedió en los asuntos del arraigo, determinaron el sentido del engrose; sin embargo, estaría a la determinación del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó en que, en esa ocasión, cuatro señores Ministros, dentro de una mayoría de seis, determinaron el sentido de la sentencia.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que, en aquél asunto, cinco señores Ministros votaban por la inconstitucionalidad del arraigo y seis votaron por su constitucionalidad, siendo que el engrose se realizó conforme a la mayoría de quienes estimaron que era constitucional; en cambio, en el caso concreto, existe unanimidad de quienes están por la constitucionalidad de las medidas, por lo que pueden votar todos los integrantes del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que, por el orden de las preguntas, la diferencia de seis votos contra cinco se presenta respecto de que se trate o no de una restricción y, a partir de ahí, se debe votar si habrá un juicio de proporcionalidad o no.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que el juicio de proporcionalidad es adicional, no necesariamente vinculado al argumento de la restricción. Recordó que se sometió a votación dicho juicio y no se logró la mayoría requerida.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que el engrose debe reflejar el total de las votaciones del Tribunal Pleno, porque toda argumentación servirá para sustentar, en este caso, la constitucionalidad de las normas.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que, en casos similares, se han tomado votaciones sucesivas, en las cuales la minoría ha asumido la posición mayoritaria. En el caso, dado que se determinó con la segunda pregunta que no es un tema de restricciones, adelantó que, asumiendo la posición mayoritaria, estaría en favor de realizar el estudio de proporcionalidad.

El señor Ministro Silva Meza advirtió que, no obstante la unanimidad por la constitucionalidad de las medidas y la mayoría por prescindir del tema de las restricciones, en caso de no aceptarse el juicio de proporcionalidad, podrían formularse votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recapituló que la postura del señor Ministro Pardo Rebolledo es la de asumir la posición mayoritaria de la segunda pregunta para la votación de la tercera.

El señor Ministro Pérez Dayán indicó que, al ser un amparo en revisión, únicamente votaría por declarar infundado el agravio, y adelantó que no votaría por incluir un juicio de proporcionalidad porque, al involucrar el estudio previo dos preceptos de la Constitución, de resultar el test negativo, se tendría que declarar inconstitucional la Constitución. Señaló que, al haber formado parte de la unanimidad, podría decidir qué contendrá el engrose.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales propuso que los once señores Ministros voten en relación con este último tema.

El señor Ministro ponente Franco González Salas concordó con la sugerencia del señor Ministro Pardo Rebolledo, consistente en que todos los señores Ministros voten con libertad, pero sobre la base de una decisión en relación de que no se estudiará esto como una restricción, con lo que se podría resolver el problema.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que la determinación relativa a que no se trata de una restricción constitucional es independiente de analizar o no vía test de proporcionalidad las normas impugnadas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la pregunta ¿debe hacerse un juicio de proporcionalidad de la medida?, respecto de la cual, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz aunque analíticamente no es necesario, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas se determinó realizar un juicio de proporcionalidad para analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, en relación con la propuesta del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal

docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra de realizar dicho juicio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó prorrogar la discusión del asunto para la siguiente sesión y que continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con treinta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves veinticinco de junio de dos mil quince, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

Sesión Pública Núm. 68

Martes 23 de junio de 2015