

Vistos, para resolver, los autos del presente juicio de amparo, y,

RESULTANDO:

- 1. Por escrito presentado el 1 de octubre de 2013, ***** promovió juicio de amparo contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, de las que reclamó, entre otros actos, el procedimiento legislativo del cual emanaron las reformas a la Ley General de Educación (LGE), así como la expedición de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LEGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE)¹.
- 2. De la instancia de control constitucional tocó conocer al **Juzgado Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, que ahora resuelve, que la tramitó bajo el número de expediente anotado en el encabezado de esta determinación, siguiendo el trámite correspondiente hasta la celebración de la audiencia constitucional, en términos del acta que antecede.

CONSIDERANDO:

<p>I</p> <p>Competencia.</p>
--

- 3. Este juzgado federal es competente para conocer del presente asunto, pues ejerce jurisdicción en toda la República y se impugnan normas generales relativas a la llamada reforma educativa (Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y/o Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), de conformidad con los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35 de la Ley de Amparo; 81, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este último en relación con el punto quinto, inciso 2 y último párrafo del Acuerdo General **3/2013** del Pleno

¹ Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.

del Consejo de la Judicatura Federal², así como el punto primero del Acuerdo General **28/2013** del Consejo de la Judicatura Federal³.

II

Fijación de la litis.

4. Del análisis integral de la demanda, en términos del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que el acto reclamado es el siguiente:
5. **a)** El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013, por el que:
6. **a.1)** Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación (texto íntegro).
7. **a.2)** Se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (texto íntegro).
8. **a.3)** Se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (texto íntegro).
9. Actos que, en el respectivo ámbito de su competencia, se atribuye a las siguientes autoridades:
10. **I) Cámara de Diputados** (discusión, aprobación y expedición);
11. **II) Cámara de Senadores** (discusión, aprobación y expedición);
12. **III) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos** (promulgación);
13. **IV) Secretario de Gobernación** (refrendo);
14. **V) Secretario de Educación Pública** (ejecución);
15. **VI) Presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación** (ejecución).

III

Inexistencia de los actos reclamados.

16. No son ciertos los actos de ejecución reclamados a las siguientes autoridades:

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2013.
³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 2013.

- 17. **I) Secretario de Educación Pública;**
- 18. **II) Presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.**

19. Lo anterior, pues así lo manifestaron las citadas autoridades responsables en su informe justificado, sin que la parte agraviada hubiese desvirtuado tal negativa. Máxime que el presente juicio de amparo se promovió por la parte quejosa aduciendo la autoaplicatividad de las normas legales tildadas de inconstitucionales, sin demostrar que se hubiese emitido un acto concreto en su perjuicio en el que se hubiesen aplicado aquellas.

20. Consecuentemente, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, se impone **sobreseer** respecto de los actos de ejecución atribuidos a las autoridades antes precisadas.

IV

Certeza de los actos reclamados.

21. Son ciertos los actos reclamados relativos al procedimiento legislativo que dio origen a las disposiciones legales impugnadas por la parte agraviada, respecto de las siguientes autoridades:

- 22. **I. Cámara de Diputados;**
- 23. **II. Cámara de Senadores;**
- 24. **III. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;**
- 25. **IV. Secretario de Gobernación.**

26. Certeza que se advierte del decreto impugnado, ya que éste constituye un hecho notorio para este Juzgado de Distrito, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, con motivo de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

V

Improcedencia del juicio.

27. En el presente caso se actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108,

fracción III, ambos de la Ley de Amparo⁴, de cuya interpretación se advierte que el juicio de amparo será improcedente cuando el quejoso no haga valer conceptos de violación, **por vicios propios**, respecto de las autoridades encargadas del refrendo y publicación de una norma general.

28. En el presente caso la parte agraviada reclamó del Secretario de **Gobernación** el refrendo de las porciones normativas tildadas de inconstitucionales; sin embargo, al realizar una minuciosa revisión de los conceptos de violación se advierte que no hizo valer conceptos de violación tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de dicho acto (refrendo de dicho Secretario de Estado) por vicios propios.

29. Por lo tanto, al actualizarse la causa de improcedencia en estudio se impone **sobreseer** respecto del acto y autoridad precisados en el párrafo que antecede, de conformidad con el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

VI

Causas de improcedencia infundadas.

30. Las autoridades responsables y la Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción hicieron valer diversas causales de improcedencia, las cuales no se actualizan en el presente caso, al tenor de los siguientes razonamientos.

Impugnación de normas heteroaplicativas.

31. Aducen las responsables y la representación social federal que se actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 61, fracción XII, segunda parte, de la Ley de Amparo, en relación con el

⁴ “**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:”

...

“**XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.”

“**Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:”

...

“**III.** La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios”.

artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, ya que de la lectura de la demanda se advierte que no se han aplicado en perjuicio de la parte quejosa los preceptos legales combatidos en el sumario de derechos fundamentales; de esta forma, las normas jurídicas en cuestión no han proyectado sus efectos jurídicos en la agraviada, como en el caso específico sería la aplicación de la evaluación correspondiente y que, además, el peticionario de amparo no haya acreditado tres veces la evaluación, como dispone la ley.

32. El argumento antes sintetizado es infundado.

33. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido⁵ que en vía de amparo pueden reclamarse disposiciones legales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo se ubique en el supuesto de una sola porción normativa, que lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un sistema normativo, al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica.

34. Esta prerrogativa de impugnación de normas, explica la Corte, desde su sola vigencia o por virtud de un acto de aplicación de alguna de ellas, requiere que en su conjunto formen una verdadera unidad normativa, de modo que si se declara la inconstitucionalidad de una, se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación.

35. La jurisprudencia de la Corte continúa diciendo que no cualquier norma puede integrar junto con otras un sistema impugnabile a través del juicio de amparo, ya que deben tener una relación directa entre sí, casi indisociable en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente. Justamente a partir de esa relación estrecha el particular puede controvertir disposiciones generales heteroaplicativas, aunque no hayan sido aplicadas en su perjuicio, siempre y cuando alguna parte del sistema impugnado contenga porciones autoaplicativas.

36. En el presente caso resulta incuestionable que los artículos reformados (el 11 de septiembre de 2013) de la Ley General de Educación, la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (conocidos coloquialmente como la reforma educativa), constituyen un verdadero

⁵ Tesis 2ª/J.100/2008 (registro 169,558), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XXVII, junio de 2008, página 400, del rubro “AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO UN SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD”.

sistema normativo, en virtud que regulan cuestiones inherentes al ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente.

37. En efecto, no pueden separarse o desvincularse de la regulación del servicio profesional docente en la educación básica y media superior, sus perfiles, parámetros e indicadores, ni tampoco de los derechos y obligaciones de todos aquellos que integran el servicio profesional docente; así como los mecanismos y autoridades encargadas de realizar las evaluaciones correspondientes.

38. Ahora bien, resulta claro que las leyes secundarias de la reforma educativa tienen disposiciones autoaplicativas y heteroaplicativas. Atendiendo a lo antes razonado, en relación a la existencia de un sistema normativo, basta con que una sola disposición sea autoaplicativa para permitir a los quejosos a impugnar todo el sistema normativo, en término de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

39. En ese sentido tenemos que, por ejemplo, el artículo 3º, párrafo tercero y fracción II, incisos b), c) y d), de la Ley General de Educación (reformado mediante decreto de 26 de febrero de 2013), establece que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria; además que los criterios que orientarán la educación serán nacionales, contribuirá a la mejor convivencia humana y será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.

40. Por su parte, el artículo 69, fracción III, de la Ley General del Servicio Profesional Docente ordena al personal docente y al personal con funciones de dirección o de supervisión, entre otras cosas, prestar los servicios docentes en la escuela en la que se encuentre adscrito y abstenerse de cualquier cambio de adscripción, sin previa autorización.

41. Como se advierte de los dos ejemplos antes señalados estamos en presencia de normas autoaplicativas, pues se establecen obligaciones que nacen o vinculan al personal del servicio profesional docente con la simple entrada en vigor de la ley (dar educación de calidad y bajo ciertos criterios), sin que sea necesaria la actualización de condición alguna, lo que posibilita su impugnación junto con las demás porciones normativas, aunque sean heteroaplicativas.

Actos futuros de realización incierta.

42. Las autoridades responsables, así como la representación social, estimaron que el juicio de amparo es improcedente, en términos de la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 1º y 5º del citado ordenamiento, en virtud de que los actos reclamados tienen el carácter de futuros de realización incierta.

43. La aseveración anterior es incorrecta, pues no es cierto que las reformas a la Ley de Educación y la expedición de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación estén proyectadas a aprobarse, promulgarse, refrendarse y publicarse en el futuro, sino que, como se dijo en el considerando relativo a la existencia de los actos reclamados, es un hecho notorio para este Juzgado Federal que tales cuerpos normativos ya existen en el mundo jurídico, con motivo de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

44. El hecho de que las consecuencias de las normas jurídicas pudieran tener el carácter de futuras e inciertas, ya que al momento no existe certeza de que los quejosos no vayan a acreditar las evaluaciones para su permanencia o ascenso, no origina la improcedencia del sumario de amparo pues, como se dijo en el apartado anterior, estamos en presencia de un sistema normativo complejo compuesto de normas autoaplicativas y heteroaplicativas, por lo que la existencia de las primeras hace procedente la acción constitucional para impugnar los dos tipos de porciones normativas.

Interés jurídico y legítimo.

45. La contraparte de la parte quejosa (autoridades responsables y representación social), invocaron el supuesto normativo relativo al artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, señalando que las normas impugnadas no afectan su interés jurídico ni legítimo, en virtud de que no causan agravio alguno a la esfera de derechos de la parte peticionaria de derechos fundamentales.

46. Los argumentos antes expuestos son infundados.

47. A efecto de demostrar la afectación al interés jurídico de la parte quejosa es necesario que se acredite en autos:

48. A) La existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado, y

49. B) Que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente⁶.

50. Las disposiciones impugnadas, entre otras cosas, inciden en la permanencia, promoción, formación, actualización, capacitación y superación profesional de los miembros del servicio profesional docente, es decir a los educadores, docentes, profesores o maestros⁷, por lo que es claro que cualquier persona perteneciente a ese gremio estará en aptitud de impugnar las normas integrantes de la reforma educativa.

51. En el presente caso, la parte quejosa exhibió como pruebas de su parte la siguiente documental:

52. * Original del recibo de pago.

53. Documental a la que se le concede pleno valor probatorio, en términos de los artículos 93, 197 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, con el que se acreditó (para los únicos efectos del juicio de amparo), que la quejosa forma parte del servicio profesional docente y, por lo tanto, tiene interés jurídico para ocurrir al presente juicio de derechos humanos.

54. Al haberse acreditado el interés jurídico de la parte agraviada para presentar la presente instancia de control constitucional, resulta innecesario hacer pronunciamiento alguno en relación a la cuestión del interés legítimo, atendiendo al principio que dice que quien puede lo más puede lo menos.

Las leyes regulan relaciones entre particulares, no actos de autoridad.

55. Las autoridades responsables adujeron que las disposiciones legales tildadas de inconstitucionales están encaminadas

⁶ Lo anterior, en términos de la tesis 2ª.LXXX/2013 (10ª) (registro 2,004,501) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10ª época, septiembre de 2013, libro XXIV, tomo 3, página 1854, del rubro **“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

⁷ Sinonimia establecida en el artículo 10, párrafo último, de la Ley de Educación.

a regular relaciones laborales existentes entre los miembros del servicio profesional docente, como trabajadores, y su patrón, es decir, las autoridades educativas a nivel local y federal, razón por la cual no procede el juicio de amparo, al no estar en presencia de actos de autoridad, sino de particulares, en términos del artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos numerales 1º y 5º del ordenamiento legal en cuestión.

56. Los argumentos antes señalados son infundados, pues el presente juicio de amparo no se promovió en contra de un acto concreto de aplicación, que permitiera a este Juzgado Federal analizar si está en presencia de un acto de particular o de autoridad, sino que estamos en presencia de un amparo contra leyes que fueron emanadas de una autoridad para los efectos del sumario de derechos fundamentales, pues no puede ponerse en duda que los entes del Estado que intervienen en el procedimiento de creación de una norma actúan en su carácter de autoridades.

VII

Consideraciones previas.

Suplencia de la queja deficiente.

57. La Ley General de Educación (cuyos numerales fueron reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013), la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como se dijo en el considerando que antecede, constituyen un sistema normativo complejo que contiene diversas porciones normativas:

58. **a)** De reglamentación directa del artículo 3º de la Constitución Federal, relativas a la forma en que deberá impartirse la educación en nuestro país;

59. **b)** Preceptos legales que encuadran en el ámbito del derecho administrativo, como sería el establecimiento de autoridades en materia educativa así como sus competencias legales; y

60. **c)** Disposiciones que inciden directamente en los derechos laborales de los miembros del servicio profesional docente, como serían obligaciones y derechos que tienen en su carácter de maestros, así como las reglas inherentes al ingreso, permanencia y promoción en el citado servicio.

61. Esto último, evidentemente, cae en las reglas del derecho laboral, motivo por el cual este órgano de control constitucional realizará un estudio oficioso, en suplencia de la queja deficiente, de todo el sistema normativo, de conformidad con lo que ordena el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

62. Ello implicará que se analicen todos aquéllos conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa (aun cuando no se transcriban), así como aspectos no abordados en la demanda de amparo, lo cual podrá hacerse en un orden distinto al propuesto por la agraviada en su escrito inicial. Lo anterior, sin perjuicio de lo que se asentará en el apartado siguiente.

Protección de la niñez mediante este juicio de amparo.

63. Si bien los quejosos combaten las normas legales alegando vulneración a sus derechos laborales, y es lo que principalmente se abordará en esta sentencia, este Juzgado Federal resolverá, en todo momento, velando por el interés superior de la niñez mexicana, según dispone el artículo 3º de la Convención Sobre los Derechos del Niño⁸, pues no debe ignorarse que la finalidad última del artículo 3º de la Constitución Federal, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, tienen por objeto mejorar la calidad en la educación de los niños y niñas de nuestro país⁹.

⁸ “Artículo 3. En todas las medidas concernientes a niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

⁹ Sobre el particular tienen aplicación al caso concreto la jurisprudencia 1ª.J/191/2005 (registro 175,053), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XXIII, mayo de 2006, página 167, del rubro “**MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE**”, así como la tesis aislada 1ª.XV/2011 (registro 162,807) de la Primera Sala del más Alto Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XXXIII, febrero de 2011, página 616., del intitulada “**INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL**”.

Estudio como sistema normativo complejo.

64. Como se ha dicho anteriormente, estamos ante la existencia de un sistema normativo complejo, compuesto por las disposiciones de la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que tienen como base los artículos 3º y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

65. Con motivo de lo anterior, el análisis de los conceptos de violación deberá hacerse tomando en cuenta este sistema normativo, independientemente de que la parte quejosa haya impugnado todas las porciones normativas que lo integran o no. De esta manera, la interpretación de las normas deberá de hacerse tomando en consideración el marco jurídico que lo constituye, a efecto de dar una respuesta integral a los conceptos de violación de los quejosos.

VIII

Estudio de fondo.

Falta de refrendo secretarial.

66. La circunstancia que el Secretario de Educación Pública o el Secretario de Trabajo y Previsión Social no hayan refrendado las normas legales impugnadas no las torna inconstitucionales, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ ha determinado que resulta suficiente que las disposiciones legales estén refrendadas por el Secretario de Gobernación – como aconteció en el presente caso – sin importar el tema o materia que regule la legislación respectiva, de conformidad con el artículo 13, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹¹.

¹⁰ Jurisprudencia del Tribunal en Pleno (registro 206,091), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, primera parte, enero – junio de 1988, página 160, del rubro “**REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN**”.

¹¹ “Artículo 13. ...

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.”

Fundamentación y legislativa.

67. La jurisprudencia¹² de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para que una norma legal se estime fundada y motivada es necesario que:

68. I. La autoridad que expide la ley actúa dentro de sus atribuciones constitucionales (fundamentación);

69. II. Las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación);

70. III. Sin que lo anterior implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

71. En relación al primer punto, es decir, a la fundamentación, es evidente que el Congreso de la Unión está facultado para emitir el decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Ley General de Educación, y se expidieron la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013), ya que así lo dispone expresamente el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³, Y el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013¹⁴.

¹² Jurisprudencia 269 (registro 1,011,561) del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011, tomo I, materia constitucional, derechos fundamentales, primera parte, página 1242, del rubro “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA**”.

¹³ “Art. 73.- El Congreso tiene facultad: ... XXV.- **Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución**; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ...”

¹⁴ “Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir la **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, así como las reformas a la **Ley**

72. Por ende, si la Constitución no sólo facultó, sino ordenó al Congreso de la Unión a emitir normatividad sobre el servicio profesional docente (que se hizo mediante la emisión de la ley general ahora impugnada), así como las reformas a la Ley General de Educación y la expedición de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, es claro que está cabalmente satisfecho el requisito constitucional de fundamentación del acto legislativo.

73. En lo que concierne a la motivación de la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación, es conveniente destacar que éstas tienen por objeto mejorar el nivel educativo de los niños en México, según dispone el artículo 3º, párrafo tercero, de la Constitución Federal, al disponer que la educación obligatoria proporcionada por el Estado deberá garantizar “*el máximo logro de los educandos*”.

74. En ese sentido, este órgano de control constitucional no puede pasar por alto la importancia que tiene la educación de la niñez mexicana. En efecto, nuestro país se encuentra sumido en una crisis social, económica, de seguridad, de violación a los derechos humanos y franca descomposición social, entre otros muchos aspectos.

75. Es obligación del Estado enfrentar tales situaciones mediante el establecimiento de políticas y programas a corto, mediano y largo plazo, dependiendo la naturaleza del problema y la aproximación que se estime más eficaz y viable.

76. Uno de esos programas a largo plazo es la educación de los niños mexicanos. La educación puede entenderse como “*la institución social que permite la transmisión de conocimiento y valores de una generación a la siguiente y, por tanto, la que permite que todas las demás instituciones funcionen*”.¹⁵

77. Educando a nuestros niños y jóvenes se les permitirá ampliar su cultura y conocimiento del entorno social, económico y político que los rodea; con ello estarán mejor preparados para ingresar y permanecer en el mercado laboral.

General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto”.

¹⁵ María Castro Morera y José Luis Gaviria Soto, en “La evaluación educativa desde la perspectiva del valor añadido”, publicado en la Revista de Estudios sobre Educación (ESE) de la Universidad de Navarra, España.

78. La educación no tiene solo beneficios económicos sino también sociales. Niños y jóvenes conocedores de su historia, cultura y derechos humanos serán adultos participativos en la sociedad; serán capaces de ejercer y hacer valer sus derechos (tanto civiles, políticos, sociales y culturales) y entender cabalmente la importancia de cumplir con su obligaciones.

79. Siguiendo con los beneficios de la educación, es conveniente precisar lo que sobre la materia estima la UNICEF:

“La educación contribuye a mejorar la vida y es una pieza clave para acabar con el círculo de pobreza que amenaza a muchos niños de países en desarrollo”.

“Permite a los niños y niñas adquirir el conocimiento y las aptitudes necesarias para adoptar formas de vida saludables y asumir un papel activo en la toma de las decisiones que les van a afectar en el futuro”.

*“Una **niña** que va a la escuela, se casará más tarde, tendrá menos hijos. Además, sus hijos tendrán más posibilidades de sobrevivir, porque estarán mejor alimentados y recibirán una educación”.*

“Una educación basada en los derechos es la vía para acabar con algunas de las desigualdades más arraigadas en la sociedad.”¹⁶

80. Las personas educadas pueden *“elevar su nivel de productividad, reducir la delincuencia y aumentar la cohesión y estabilidad social o hacer posibles ciertos procesos políticos de carácter democrático”.*¹⁷

81. En la observación general número 11, relativa a los planes de acción para la enseñanza primaria, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se precisó que la falta de oportunidades educacionales para los niños, especialmente para los que viven en situación de pobreza, los hace particularmente vulnerables al trabajo forzoso y a otras formas de explotación. Señaló que existe una relación directa entre el nivel de matrícula de niñas en la escuela primaria y una disminución considerable de los matrimonios infantiles. Afirmó tajantemente que **“el derecho a la educación es el epítome de la**

¹⁶ Texto obtenido del sitio web de la UNICEF: <http://www.unicef.es/infancia/educacion-para-todos-los-ninos>, consultado el 18 de febrero de 2014.

¹⁷ Elena Cano García, “Evaluación de la calidad educativa”, Editorial La Muralla S. A., 1ª edición, España, 1998.

indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.

82. En síntesis, mejorar la educación de la niñez impactará, a futuro, en un México con ciudadanos con menores desigualdades económicas, sociales y culturales y de una sociedad más justa.

83. La educación que se imparta en el país, por disposición expresa del artículo 3º, párrafo tercero, de la Constitución Federal, habrá de ser de **calidad**, que deriva del latín *qualitas*, que “*es un conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que la diferencian de otras, e incluso, que la hacen superior a otras de su mismo género o especie. La calidad es una característica intrínseca de todo aquello que se hace bien; es una propiedad emergente del sistema subyacente. Se asume como el grado de satisfacción de los requerimientos, necesidades y expectativas de las personas con los productos o servicios que se les ofrece*”.¹⁸

84. En la calidad en la educación, según Ignacio Abdón Montenegro Aldana¹⁹, de manera general, se encuentran 2 grandes factores:

85. A) Aquellos asociados al sujeto que aprende (alumno), dentro de las que se encuentran sus condiciones fisiológicas, el grado de satisfacción de sus necesidades básicas y los niveles de motivación;

86. B) Los asociados al ambiente, como son la familia, la institución educativa y el contexto social. Dentro de la institución, el docente es el principal gestor del proyecto educativo, pues tiene una interacción permanente con el estudiante, le ayuda a orientar y dirigir su proceso de formación. Es por esto, concluye Montenegro Aldana, que el desempeño docente se considera el factor preponderante de la calidad educativa.

87. Como podemos apreciar de los párrafos que anteceden, la calidad de la educación está íntimamente vinculada con el nivel de preparación y conocimientos del docente que la imparte. Calidad de la educación, preparación, capacitación y evaluación de los docentes son elementos indisolubles. La doctrina en la materia dispone que “... el fracaso o el éxito de todo sistema educativo depende

¹⁸ Ignacio Abdón Montenegro Aldana, “Evaluación del desempeño docente, fundamentos, modelos e instrumentos”, Cooperativa Editorial Magisterio, 1ª edición, Colombia, 2003.

¹⁹ Op cit.

*fundamentalmente de la calidad del desempeño de sus docentes. Sin docentes eficientes no podrá tener lugar el perfeccionamiento de la educación”.*²⁰

88. No se puede imaginar calidad de educación con un maestro que no domina la materia que enseña o carece de las herramientas pedagógicas para hacerlo. Supongamos a un maestro de inglés que pretende enseñar el idioma sin conocerlo.

89. Lo anterior es reconocido por la literatura especializada en la materia, en el sentido que:

*“Dado que el trabajo del docente es el principal factor que determina el aprendizaje de los estudiantes, la evaluación del desempeño docente se halla definida como estrategia para el mejoramiento de la calidad educativa en los países desarrollados, y en buena parte de los denominados en vías de desarrollo. ...
... La evaluación del desempeño docente hace parte de la evaluación de los actores. ... Esta evaluación contribuye a entender los procesos en los cuales participamos dentro de la vida institucional y guarda correlación con los resultados de nuestra gestión: los logros alcanzados por nuestros estudiantes”.*²¹

90. En la observación general número 1 (propósitos de la educación), adoptada por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, se estableció que *“todo niño tiene el derecho a una educación de buena calidad, lo que a su vez exige concentrar la atención en la calidad del entorno docente, en los materiales y procesos pedagógicos, y de los resultados de la enseñanza. El Comité señala la importancia de los estudios que puedan brindar una oportunidad para evaluar los progresos realizados, basados en el análisis de las ideas de todos los participantes en el proceso, inclusive de los niños que asisten a la escuela o que ya han terminado su escolaridad, de los maestros y los dirigentes juveniles, de los padres y de los supervisores y administradores en la esfera de la educación”.*

91. Lo antes referido por la ONU deja entrever la importancia de calificar la calidad de la educación impartida por los docentes, en aras de velar por el interés superior del niño.

²⁰ Francisco Javier Tejedor y Ana García-Varcárcel, “Evaluación del desempeño docente”, publicado en la Revista Española de Pedagogía, año LXVIII, no. 247, septiembre-diciembre de 2010.
²¹ Ignacio Abdón Montenegro Aldana, op cit.

92. Por lo tanto, como ha quedado explicado en párrafos precedentes, la calidad en la educación se encuentra íntimamente vinculada con la capacitación y conocimientos de los maestros, por lo que la evaluación de estos últimos para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio profesional docente es un requisito indispensable para lograr dicha calidad. Dicho de otra manera, la evaluación de la educación es una situación social que debía de ser jurídicamente regulada.

93. Por ello, resulta evidente que la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Público Docente y la Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación se encuentran debidamente fundadas y motivadas, ya que el Congreso de la Unión está obligado a emitir leyes en esa materia, según dispone el artículo 3º, fracciones VIII y IX (último y penúltimo párrafos), 73, fracción XXV, así como los artículos tercero y quinto transitorios del decreto por el que se reformaron diversos numerales de la Constitución Federal, publicado el 26 de febrero de 2013.

94. Sobre el particular, debe de señalarse que la fundamentación y motivación por parte de las autoridades legislativas, no llega al extremo de que se tenga que emitir una consideración específica en el procedimiento de creación de leyes (iniciativa, dictámenes, discusiones, etcétera), respecto de cada uno de los artículos aprobados, ni de las fracciones, incisos y párrafos que los componen.

95. Lo argumentado por la parte quejosa, en el sentido de que la reforma educativa tiene por objeto la privatización de la educación y que encuentra su génesis en organismos extranjeros y corporaciones nacionales, ya que se tratan de simples apreciaciones subjetivas que no encuentran sustento probatorio en el expediente que ahora se resuelve.

Audiencia previa legislativa.

96. No existió violación a la garantía de audiencia previa por parte del legislador al momento de emitir las leyes impugnadas, en virtud de que los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, que regulan el procedimiento legislativo federal, no prevén que las Cámaras del Congreso de la Unión deban recabar la opinión de todos y cada uno

de los ciudadanos del país antes de emitir una ley o, en su defecto, de aquellos que pudiesen ser afectados por la norma en cuestión²².

Violación al principio de irretroactividad de la ley.

97. El principal motivo de disenso de la parte quejosa consiste, esencialmente, en que las normas impugnadas violan en su perjuicio el principio de irretroactividad de las leyes, previsto en el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que aquéllas alteran una serie de derechos adquiridos, como serían la estabilidad en el empleo, los derechos humanos a la no capacitación, no preparación y no evaluación, entre otros, estableciendo un régimen completamente novedoso para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente.

98. Los argumentos antes expuestos son inoperantes.

99. Debe de señalarse que el establecimiento de concursos de oposición para el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, así como la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente están contemplados en la fracción III del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se transcribe a continuación:

“Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

*...
III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal*

²² Sustenta tal aseveración, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 106/2008 (registro 168,638), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 36, del rubro : **“ISSSTE. LA FALTA DE CONSULTA U OPINIÓN A LOS SECTORES SOCIALES EN EL CASO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY RELATIVA, NO CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCESO LEGISLATIVO QUE PROVOQUE SU INCONSTITUCIONALIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)”**.

*considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el **ingreso** al servicio docente y la **promoción** a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, **se llevarán a cabo mediante concursos de oposición** que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la **evaluación obligatoria** para el **ingreso**, la **promoción**, el **reconocimiento** y la **permanencia en el servicio profesional** con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo; ...”*

100. En tal virtud, si las leyes reglamentarias lo único que hacen es desarrollar los postulados constitucionales, es evidente que no puede haber trasgresión al principio de irretroactividad de la ley, ya que la Constitución Federal, al reformarse el artículo 3º, por decreto publicado el 26 de febrero de 2013, no hizo distinción alguna en cuanto a su entrada en vigor, por lo que se entiende que sus disposiciones son válidas sin importar si antes de esa fecha existieran maestros o profesores que se encontraban sujetos a un régimen legal distinto.

101. Dicho en otras palabras, si la ley reproduce y reglamenta lo que dice la Carta Magna, los mandatos legales no pueden combatirse alegando retroactividad, ya que sería tanto como alegar que no se pueden aplicar las reformas constitucionales de manera retroactiva, lo cual es incorrecto.

102. En efecto, el tema de la aplicación retroactiva de los mandatos constitucionales ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido que “... *en la aplicación de los preceptos constitucionales hay que procurar armonizarlos, y si resultan unos en oposición con otros, hay que considerar los especiales como excepción de aquellos que establecen principios o reglas generales. El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo, por altas razones políticas, sociales o de interés general, establecer*

*casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente”.*²³

103. Por ende, si los quejosos pretenden combatir la constitucionalidad de las leyes impugnadas, argumentando cuestiones que implicarían analizar la constitucionalidad de la Constitución Federal (en lo relativo al tema de retroactividad), es evidente que todos los argumentos expuestos en ese sentido son inoperantes.

104. También son inoperantes todos los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, en el sentido de que las leyes reglamentarias del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la materia del establecimiento de concursos de oposición y evaluaciones obligatorias para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente, violan el principio de retroactividad, al transgredir derechos adquiridos al tenor de diversas leyes federales o locales, reglamentos, contratos colectivos e individuales del trabajo.

105. En efecto, lo relativo a la existencia de concursos de oposición y evaluaciones obligatorias, como se dijo anteriormente, está consagrada en la Norma Fundamental. Por lo tanto, el análisis de los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa implicaría contrastar una norma legal, o un contrato de trabajo, con la Carta Magna, lo que implicaría aceptar que aquéllas están en el mismo nivel o, inclusive, por encima de lo que dispone la Ley Suprema, lo cual no es admisible por un órgano garante de la regularidad constitucional.

106. Dicho de otra manera, los quejosos no pueden alegar que se desconocieron o afectaron derechos adquiridos al tenor de diversas leyes, pues si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispuso que para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente se deberían de realizar concursos de oposición y evaluaciones obligatorias, es claro que no se puede contrastar lo previsto por una ley, aduciendo que ésta es superior a los mandatos establecidos por el poder reformador de la Constitución.

107. Con independencia de lo señalado en los párrafos anteriores (relativo a la inoperancia de los conceptos de violación), las

²³ Jurisprudencia 446 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, tomo I, materia constitucional, página 515, del rubro “**RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR**”.

leyes que integran la reforma educativa no violan la prohibición de retroactividad establecida por la Carta Magna.

108. En efecto, atendiendo a la teoría de los componentes de la norma, que ha sido ampliamente desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁴, la Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente, ni la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, no actúan para regular o afectar situaciones jurídicas o fácticas que se hayan materializado en el pasado, sino solo hacia el futuro, debido a que el supuesto normativo, por ejemplo, relativo a la obligación de los trabajadores de evaluarse, rige a partir de que entró en vigor la ley, lo que claramente implica que tanto los efectos del supuesto, como sus consecuencias, ven hacia el futuro.

109. Dicho de manera simple y llana. Los profesores, maestros, supervisores y directores no serán retirados del servicio profesional docente por no haber aprobado evaluaciones realizadas en el pasado (antes de que entrara en vigor la reforma educativa), sino que su permanencia en el cargo dependerá de las evaluaciones que se llevan a cabo en el futuro.

110. Tampoco existe retroactividad o aplicación retroactiva de las normas impugnadas, ya que éstas no desconocen los derechos laborales que ahora tienen los trabajadores de la educación, al no privarlos de sus nombramientos o contratos, ni tampoco afecta las prerrogativas que les son inherentes (sueldo, aguinaldo, vacaciones, entre otras). Debe de insistirse, la normativa en materia de educación que es materia de este juicio regirá las condiciones laborales de los trabajadores de la educación a futuro, sin afectar hechos que se hayan materializado en el pasado.

Capacitación a los trabajadores del servicio profesional docente. Retroactividad.

111. Con independencia de lo expuesto en el apartado anterior, conviene señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁴ Jurisprudencia P./J. 87/97 (registro 197363) del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo VI, noviembre de 1997, página: 7, del rubro “**IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA**”.

Mexicanos, antes de la reforma constitucional a los artículos 3º y 73 Constitucionales²⁵, no preveía a favor de ningún trabajador (perteneciente o no al gremio docente) el derecho humano a la no capacitación.

112. Al analizar cuidadosamente el apartado A del artículo 123 de la Carta Magna²⁶, se insiste, no se advierte la existencia del derecho humano a la no capacitación laboral; por el contrario, la fracción XIII de dicho numeral dispone que las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo; dicho mandato constitucional agrega que la ley determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

113. Lo señalado en el párrafo que antecede pone de relieve que lejos de advertir la existencia de un derecho humano a la no capacitación, el numeral en comento establece la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo. Si bien parecería que ello no implica una obligación para los trabajadores de tomar dichos cursos de capacitación, es conveniente precisar que la manera de llevarse a cabo esos cursos, y su eventual obligatoriedad para los trabajadores, deberían de ser desarrolladas por la legislación ordinaria.

114. Lo anterior se ve robustecido por la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, adoptada por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) el 10 de junio de 2008, que se transcribe en seguida:

*“La Conferencia reconoce y declara que:
A. En el contexto de cambios acelerados, los
compromisos y esfuerzos de los miembros y de la*

²⁵ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013.

²⁶ “Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.”

“El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán.”

“A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.”

“XIII.- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT en particular mediante las normas de trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos de la OIT de igual importancia, a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente y que pueden resumirse como sigue:

i) Promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible cuyo marco:

*- **Las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común; ...***

115. Resulta evidente la importancia que la Organización Internacional del Trabajo (OIT por sus siglas) adjudica a la educación, ya sea para la realización personal del trabajador, así como para el bienestar común. Por ende, los miembros del servicio profesional docente no pueden alegar que existía un derecho humano a la no capacitación consagrado a nivel internacional.

116. La capacitación de los docentes, como se dijo en este considerando de la sentencia, al analizar lo relativo a la falta de fundamentación y motivación de la normatividad impugnada, se encuentra íntimamente vinculada con la calidad de la educación. Sólo mediante mecanismos de evaluación se podrá verificar si el trabajador está adquiriendo los conocimientos, habilidades y actualizaciones suficientes para realizar su trabajo.

117. La evaluación es un elemento intrínseco de la calidad. No existirá manera de saber si un producto, bien o servicio es superior a otros de su misma especie (es decir, es de calidad), si no es evaluado. En este sentido, la evaluación de los maestros resulta indispensable para saber si son capaces de impartir educación de calidad (con todos los aspectos que ello implica).

118. Educación sin evaluación podrá ser muchas cosas, pero no necesariamente de calidad, y justamente esto último (la calidad en la educación) es lo que los niños mexicanos necesitan y la Constitución Federal ordena. Oponerse a la evaluación de los educadores es oponerse a que los niños reciban una educación de calidad y negar la esperanza de un mejor país en el futuro.

**Ingreso y promoción al servicio profesional docente.
Retroactividad.**

119. En lo que concierne al ingreso y promoción en el servicio profesional docente, la Constitución Federal jamás ha previsto un derecho humano a ingresar a cualquier trabajo por el simple hecho de desearlo, por haber realizado algunos estudios o ser seleccionado para el empleo por alguna asociación sindical; u otras circunstancias que se daban en la realidad de nuestro país, como son la “venta” o “herencia” de plazas; por el contrario, la Carta Magna establece que el ingreso a los empleos debe de hacerse tomando en consideración los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, según dispone el artículo 123, apartado B, fracción VII, Constitucional²⁷.

120. El anterior razonamiento se ve robustecido por lo dispuesto en el Convenio Internacional del Trabajo número 111 de la OIT, relativo al a Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, que establece, en su artículo 1.2 que las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación; es decir, a nivel convencional se permite que el patrón, sea particular o el propio Estado, prefiera a los trabajadores que estén mejor calificados para desempeñar el empleo ofrecido.

121. En el mismo orden de ideas, el derecho al escalafón laboral, es decir, a los ascensos en los empleos, debe de hacerse tomando en consideración los conocimientos, aptitudes y antigüedad del aspirante, según dispone desde 1974 el artículo 123, apartado B, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁸. Jamás ha sido suficiente, a nivel constitucional, el simple paso del tiempo para tener derecho a subir a un nivel superior en el trabajo, sino que se deben de tomar en consideración los conocimientos y aptitudes correspondientes, los cuales pueden medirse, de manera objetiva, mediante una evaluación.

²⁷ “VII.- La **designación** del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;”

²⁸ “VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los **conocimientos, aptitudes** y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia”;

Estabilidad en el empleo.

122. El nuevo régimen legal para el servicio profesional docente, relativo a la aplicación de evaluaciones obligatorias para la permanencia en el empleo no viola el derecho a la estabilidad al empleo ni el principio de progresividad en materia laboral.

123. El artículo 3º, fracción III, de la Constitución Federal dispone que la permanencia en el servicio profesional docente está condicionada a la evaluación obligatoria. Por otra parte, los apartados A y B del artículo 123 de la Carta Magna no prevén como derecho humano a favor de los trabajadores el que una vez conseguido un empleo, jamás puedan ser despojado de él. Por el contrario, es necesario traer a colación lo dispuesto por la fracción XI del apartado B del numeral constitucional señalado en el último término:

“XI (sic).- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.”

124. Como se advierte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos jamás ha previsto un sistema laboral en el que una vez que un trabajador obtenga un empleo, jamás pueda ser separado de éste; por el contrario, el Constituyente estableció que correspondía al legislador ordinario determinar en qué casos los trabajadores podían ser suspendidos o cesados por causa justificada.

125. En ese sentido, por ejemplo, los artículos 42 de la Ley Federal del Trabajo y 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen los supuestos en los que el patrón puede suspender a un trabajador del empleo (enfermedad del trabajador, prisión preventiva, entre otros). Mientras que los diversos numerales 47 de la Ley Federal del Trabajo y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contemplan los casos en los que se puede rescindir – justificadamente – una relación del trabajo sin responsabilidad del patrón, entre las que se encuentran, verbigracia, desobediencia, negligencia o violencia del trabajador.

126. En relación a la terminación de la relación laboral por falta de capacidad del trabajador, tampoco existe un derecho humano consagrado en fuente internacional que lo prohíba. Por el contrario, el Convenio 158 sobre la Terminación de la Relación del Trabajo de la OIT

(del que México no es parte, pero resulta ilustrativo para robustecer la presente resolución) establece lo siguiente:

*“Artículo 4º. No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador **a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio**”.*

127. De esta manera, también el derecho internacional prevé la posibilidad de que un patrón termine la relación laboral si un trabajador no tiene las capacidades necesarias para desempeñar el empleo para el cual fue contratado.

128. Habiendo precisado que no existe un derecho humano a una relación laboral eterna, o prohibición absoluta de los patrones a dar por terminada la relación laboral, este órgano de control constitucional analizará si el sistema previsto por la Ley General del Servicio Profesional Docente es acorde a los postulados establecidos por la Carta Magna en materia de estabilidad laboral.

129. En relación con lo anterior es necesario tener en consideración diversos preceptos legales de la ley en cita:

“Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

*...
XVIII. Nombramiento: Al documento que expida la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado para formalizar la relación jurídica con el Personal Docente y con el Personal con Funciones de Dirección o Supervisión. En razón de su temporalidad podrá ser:*

a) Provisional: Es el Nombramiento que cubre una vacante temporal menor a seis meses;

b) Por Tiempo Fijo: Es el Nombramiento que se otorga por un plazo previamente definido, y

c) Definitivo: Es el Nombramiento de base que se da por tiempo indeterminado en términos de esta Ley y de la legislación laboral;”

*...
XXII. Permanencia en el Servicio: A la continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto a los derechos constitucionales;”*

*...
XXV. Personal Docente: Al profesional en la Educación Básica y Media Superior que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje,*

promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo;”

...

“CAPÍTULO VIII

De la Permanencia en el Servicio”

“Artículo 52. Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado.

La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria. El Instituto determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento.

En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de Permanencia sean definidos y autorizados conforme a esta Ley.

Los Evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán estar evaluados y certificados por el Instituto.”

“Artículo 53. Cuando en la evaluación a que se refiere el artículo anterior se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado determine, según sea el caso. Dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente.

El personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior, tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo.

De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses.

En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda”.

“Artículo 54. Para la Educación Básica, los programas de regularización serán definidos de conformidad con los lineamientos generales que la Secretaría expida. En el caso de la Educación Media Superior los programas de regularización serán determinados por las Autoridades Educativas y Organismos Descentralizados, según corresponda.”

130. De la lectura de los preceptos legales recién transcritos se advierte que el legislador respetó el derecho a la estabilidad en el empleo de los educadores del país, puesto que reconoció la existencia de nombramientos definitivos, es decir, aquellos de base expedidos por tiempo indeterminado, en términos de dicha ley y la legislación laboral aplicable.

131. De igual forma estableció que la evaluación en el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado será obligatoria, la cual es acorde a lo ordenado por el artículo 3º, fracción III, de la Constitución Federal, que condicionó la permanencia en dicho servicio profesional a la evaluación obligatoria.

132. Además, la fórmula establecida por el legislador para evaluar a los miembros del servicio profesional docente resulta razonable a la luz de los derechos humanos de los trabajadores de la educación, puesto que para proteger el trabajo de los interesados se precisó que las evaluaciones se llevarían de manera periódica, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años.

133. Si el maestro no aprueba la primera evaluación, es decir, al identificarse la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa o el organismo descentralizado determine, según sea el caso.

134. Concluido el periodo de regularización, el interesado se sujetará a una nueva evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la primera evaluación, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar. Si el docente nuevamente obtiene un resultado insuficiente, entonces se reincorporará, una vez más, a los programas de regularización para someterse a una tercera evaluación.

135. Sólo en el caso de que el docente obtenga un nuevo resultado insuficiente en esta tercera evaluación, se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda.

136. Como se aprecia, el legislador fijó reglas razonables para preservar la fuente de trabajo del personal docente, ya que la relación laboral no terminará si el empleado no aprueba satisfactoriamente una

sola evaluación obligatoria, sino que se le da la oportunidad de regularizar sus conocimientos y aptitudes y presentar una nueva (segunda) evaluación; si no la aprueba nuevamente, se le vuelve a dar otra oportunidad para regularizarse y presentar una tercera evaluación.

137. Sólo en el caso de que se reprueben tres veces consecutivas una evaluación obligatoria es que se terminará la relación laboral, lo cual es razonable, pues el legislador trató de proteger, en la medida de lo posible, la fuente de trabajo del trabajador de la educación; sin embargo, si el profesor o maestro no aprueba en tres evaluaciones consecutivas, es evidente que no es apto para desempeñar una función tan importante como es la de inculcar conocimientos a la niñez mexicana y, consecuentemente, se entiende perfectamente que deba de concluirse con la relación laboral, todo ello en aras de proteger el interés superior de los menores de edad que asisten a la escuela.

Establecimiento de trabajos forzosos.

138. El artículo 8º transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente²⁹ establece que aquellos trabajadores que al momento de entrada en vigor de la norma se encuentren en servicio, cuenten con nombramiento definitivo con funciones de docencia, dirección o supervisión y reprueben por tres ocasiones la evaluación obligatoria a que hace mención el artículo 53 de dicha norma (cuyo análisis se hizo en el apartado que antecede de esta sentencia), no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras áreas de dicho servicio, o se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

²⁹ “Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentre en servicio y cuente con Nombramiento Definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus Organismos Descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el Título Segundo, Capítulo VIII de esta Ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la Ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda.”

139. La readscripción en otra área del servicio profesional docente, por no haber aprobado tres evaluaciones obligatorias consecutivas, no puede considerarse el establecimiento de trabajos forzados, sino que es un régimen de beneficio laboral establecido por el legislador a favor de los trabajadores de la educación, lo que torna inoperantes los conceptos de violación hechos valer en este sentido, pues si se estimara inconstitucional la norma, los efectos del fallo protector de garantías serían adversos a los intereses de los agraviados, pues el amparo implicaría que no se les aplicara el régimen de beneficio y, por lo tanto, al reprobar tres veces la evaluación obligatoria serían separados de su empleo, sin la prerrogativa de la readscripción o el retiro voluntario³⁰.

140. Con independencia de lo anterior, el régimen de beneficio previsto por el artículo octavo transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente no puede considerarse como un trabajo forzoso, atendiendo a las siguientes consideración.

141. Como ya se dijo, si un miembro del servicio profesional docente no aprueba tres evaluaciones obligatorias consecutivas (entre las que medió un periodo de regularización), es evidente que no puede seguir desempeñando sus funciones docente, pues ello afectará gravemente a la niñez mexicana, ya que no prestará los servicios educativos de calidad que requiere la Nación y ordena la Constitución Federal. Por ende, la falta de conocimientos y habilidades para realizar funciones docentes, dirección o de supervisión, así determinada por la autoridad educativa, impide al involucrado seguir realizando tales actividades; no obstante, se insiste, el legislador otorgó un mecanismo para que el trabajador respectivo siga teniendo una fuente de trabajo (readscripción) u opte por un programa de retiro.

142. El artículo 5º, párrafo tercero, de la Constitución Federal dispone que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial; por su parte, los artículos

³⁰ Resulta aplicable, en lo conducente, la tesis 2ª.CCII/2002 (registro 185,226) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XVII, enero de 2003, página 723, del rubro “**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. DEBEN DECLARARSE ASÍ Y NEGAR EL AMPARO, CUANDO DE CONCEDERSE ÉSTE, SE CAUSEN PERJUICIOS AL QUEJOSO**”.

6.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíben el establecimiento de trabajos forzados.

143. Para desentrañar el concepto de “trabajo forzoso”, resulta indispensable acudir al Convenio Internacional del Trabajo número 29, de la Organización Internacional de Trabajo (en lo subsecuente OIT), relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, que en su artículo 2 lo define como “*todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente*”.

144. La propia OIT, en el Convenio Internacional del Trabajo número 105, relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso, en su artículo 1, estableció la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio:

145. a) Como medio de coerción o de educación política o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico;

146. b) Como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico;

147. c) Como medida de disciplina en el trabajo;

148. d) Como castigo por haber participado en huelgas;

149. e) Como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

150. Sobre el tema que nos ocupa resulta relevante que los convenios internacionales en comento vinculan directamente el trabajo forzoso a los conceptos de amenaza, pena, coerción y falta de voluntad. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que la “*amenaza de una pena*” puede consistir en la presencia real y actual de una intimidación, que puede asumir formas y graduaciones heterogéneas, de las cuales las más extremas son aquellas que implican coacción, violencia física, aislamiento o confinación, así como la amenaza de muerte dirigida a la víctima o a sus familiares³¹.

151. El mismo tribunal internacional explicó que la “*falta de voluntad para realizar el trabajo o servicio*” consiste en la ausencia de consentimiento o de libre elección en el momento del comienzo o

³¹ Sentencia de 1 de julio de 2006, caso de las masacres de Ituango vs Colombia, párrafos 154 a 163.

continuación de la situación de trabajo forzoso. Esta puede darse por distintas causas, tales como la privación ilegal de libertad, el engaño o la coacción psicológica³².

152. Atendiendo al marco de normativa de derechos humanos (tanto constitucional como convencional) y a la jurisprudencia internacional en la materia, un régimen de beneficio otorgado a los trabajadores de la educación, que son separados de las funciones docentes, de supervisión o dirección, al no ser aptos para ellas, y que son readscritos para continuar en otras tareas dentro del servicio, no implica el establecimiento de trabajos forzosos, ya que el trabajador de la educación puede elegir (con lo que interviene su libre voluntad) entre la readscripción y los programas de retiro. De elegir la primera opción (la readscripción) la ley no establece ninguna amenaza a su vida, integridad personal o dignidad, que lo obligue a continuar indefinidamente en su nueva área de trabajo, por lo que el trabajador podrá abandonarla libremente cuando así lo decida.

153. Por lo tanto, es evidente que el artículo 8º transitorio en estudio no es violatorio de derechos fundamentales, sino que, por el contrario, es un régimen para beneficiar a los trabajadores de la educación que no sean aptos (al reprobado 3 evaluaciones obligatorias consecutivas) para prestar el servicio profesional docente.

Igualdad y no discriminación.

154. El establecimiento de las reglas laborales a las que deberán sujetarse los trabajadores del servicio profesional docente, previstas en las leyes de la reforma educativa, no implican violación a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, previstos en el artículo 1º de la Constitución Federal.

155. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos consagrados en la Carta Magna y en tratados internacionales. Asimismo prohíbe la discriminación por cuestiones que atenten contra la dignidad humana.

156. El principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior

³² Idem, párrafo 164.

interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo³³, por lo que el legislador estará en aptitud de establecer tratos diferenciados a sujetos que se encuentren en situaciones objetivas y de hechos desiguales, siempre que exista para ello una justificación razonable y objetiva.

157. Ahora bien, debe de señalarse que la Ley General del Servicio Profesional Docente, en especial, y de manera más amplia la Ley General de Educación y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, establecen derechos laborales distintos para los trabajadores de la educación al servicio del Estado o de sus organismos descentralizados, respecto de los demás trabajadores de la iniciativa privada o servidores públicos.

158. No obstante, tal diferenciación no viola los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, ya que ésta encuentra pleno sustento en dos situaciones: una constitucional y una fáctica.

159. La primera de ellas – la constitucional – la encontramos en los artículos 3º, fracciones III, VIII y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció al legislador ordinario la obligación de emitir normas en materia de servicio profesional docente para, entre otras cosas, fijar los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio. Dicho de otra manera, la distinción entre los trabajadores de la educación y todos los demás tiene sustento constitucional.

160. El segundo sustento de la diferenciación realizada por el legislador para regular el ingreso, permanencia y promoción del servicio profesional docente, consiste en que no se encuentran en igualdad de condiciones los profesores y maestros al servicio del Estado y sus organismos descentralizados respecto de los demás trabajadores.

161. En efecto, como se dijo al analizar la fundamentación y motivación de la actividad legislativa, la impartición de la educación es

³³ Jurisprudencia 1a./J. 81/2004 (registro 180345) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo XX, octubre de 2004, página 99, del rubro **“IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO”**.

sumamente importante para la niñez mexicana, ya que ésta implicará directamente en un beneficio directo a los educandos (a largo y mediano plazo) e indirecto a la sociedad en general. En atención a que los miembros del servicio profesional docente son los encargados de llevar esa educación a los menores, es que adquieren un rol importantísimo para el futuro de la Nación.

162. Todos los trabajos son importantes para quien lo desempeña y repercuten en el ámbito social y económico que lo rodea, pero tratándose de educadores, su función adquiere una trascendencia especial para el país, ya que su trabajo no es el de la creación u obtención de insumos de consumo, transformación de materiales o prestación de servicios, sino la de moldear a cientos o miles de niños que pasarán por sus aulas. Inculcar a los menores los conocimientos necesarios para ser buenos ciudadanos, como ya se dijo, repercutirá en una sociedad más justa.

163. Por lo tanto, los miembros del servicio profesional docente no se encuentran en la misma situación que el resto de los trabajadores, por lo que encuentra plena justificación las reglas especiales para regular sus derechos laborales en las leyes de la reforma educativa.

164. La circunstancia que la Ley General del Servicio Profesional Docente no aplique para los maestros de instituciones públicas de educación superior (universidades) tampoco es inconstitucional, ya que dicha distinción encuentra sustento en la propia Carta Magna, por disposición expresa de su artículo 3º, fracción VII³⁴.

165. Asimismo, la circunstancia que la Ley General del Servicio Profesional Docente no aplique a los profesores o maestros que prestan sus labores en instituciones educativas privadas, en lo concerniente a la aplicación de evaluaciones obligatorias para el ingreso, permanencia,

³⁴ “VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; **fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico;** y administrarán su patrimonio. **Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución,** en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;”

promoción y reconocimiento, tampoco viola el derecho a la no discriminación ni de igualdad, ya que la distinción entre trabajadores al servicio del Estado y aquellos que prestan sus servicios en el ámbito particular tiene sustento en la propia Carta Magna, como se advierte de los apartados A y B del artículo 123.

No alteración del régimen laboral.

166. Ni la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley General de Educación o la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación sustrajeron a los profesores del régimen laboral para convertirlos en sujetos de derecho administrativo, puesto que el artículo 3º, fracción III, de la Constitución Federal dispuso que las leyes ordinarias fijarían 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”**.

167. Lo anterior significa que la Norma Fundamental reconoce a los trabajadores de la educación como trabajadores, con el pleno reconocimiento de los derechos y prerrogativas previstos por el artículo 123 de la propia Carta Magna, así como las leyes laborales bajo las cuales han estado prestando sus servicios hasta la fecha.

168. La única diferencia de lo que sucede ahora es que los miembros del servicio profesional docente estarán sujetos a reglas diferenciadas en lo concerniente al ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento en sus trabajos, lo cual no los excluye de los demás derechos laborales a que tienen derecho (sueldo, descansos, vacaciones, aguinaldos, etcétera).

169. Dicho de otra manera, atendiendo a los principios interpretativos de temporalidad y especialidad, los derechos de los trabajadores de la educación serán todos aquellos que están previstos por el marco constitucional y legal laboral, con el trato diferenciado que prevé el artículo 3º Constitucional y las leyes reglamentarias que de él emanaron (Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación), pero siguen teniendo el carácter de trabajadores.

Principio de legalidad y seguridad jurídica.

170. El artículo 8, fracción XVI, de la Ley General del Servicio Profesional Docente dispone que serán facultades del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación “*emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en esta Ley*”. La circunstancia de que la norma no haya especificado concretamente cuáles son esos actos jurídicos no la hace inconstitucional, ya que su contenido debe de vincularse con todas las normas de la reforma educativa, es decir, a los artículos 3º de la Constitución Federal, Ley General de Educación, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la propia Ley General del Servicio Profesional Docente. De esta manera, dichos “actos jurídicos” serán todos aquellos que en dichas normas están conferidas al citado Instituto.

Ley General de Educación. Salario digno.

171. El artículo 21, párrafo cuarto, de la Ley General de Educación dispone que el Estado otorgará un salario profesional digno, que permita al profesorado alcanzar un nivel de vida decoroso para ellos y su familia, lo cual es acorde con lo dispuesto por el numeral 123, aparato A, fracción VI, párrafo segundo³⁵ y apartado B, fracción IV, párrafo segundo³⁶, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

172. La circunstancia de que a la entrada en vigor de la Ley General de Educación no se hayan incrementado sustancialmente los sueldos de los miembros del servicio profesional docente no torna inconstitucional la norma, ya que esta reitera el mandato de la Carta

³⁵ “Artículo 123. ...

A.

VI. ...

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”.

³⁶ “Artículo 123. ...

B.

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;”

Magna que dispone que los salarios deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia.

173. Debe de destacarse que la cuestión del establecimiento de los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado, como dispone el citado artículo 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal, está sujeto a cuestiones de índole presupuestaria, que a su vez están sujeta a muchas otras condiciones, tales como la recaudación de ingresos por parte del Estado, la asignación presupuestaria para satisfacer las múltiples necesidades del Estado y de la población en todas sus vertientes (policía, justicia, infraestructura, programas asistenciales o sociales, etcétera) que no son materia del presente sumario de derechos fundamentales.

174. Máxime que al presentarse la demanda de amparo (mes de octubre de 2013), aún se encontraba en periodo de instrumentación y materialización la reforma educativa.

LINEE. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

175. El artículo 19, párrafo primero, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, dispone que el Sistema Nacional de Evaluación Educativa contará con una conferencia, cuyo propósito será intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa, la cual estará integrada, entre otros, por los integrantes “de la Junta”.

176. El hecho que esa porción normativa no haya señalado a qué “Junta” se refiere, no vuelve inconstitucional la norma, ya que evidentemente se alude a la Junta de Gobierno del Instituto, como dispone el artículo 5º, párrafo octavo, de la norma en estudio³⁷.

LINEE. Conformación de la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

177. El artículo 19 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación establece la forma en qué habrá de conformarse la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación

³⁷ “Artículo 5. Para efectos de esta Ley se entenderá por:
...
VII. Junta, a la Junta de Gobierno del Instituto;”

Educativa. La circunstancia de que en ella intervenga la Secretaría de Educación Pública (federal) no atenta contra los principios educativos consagrados por el numeral 3º de la Constitución Federal, ni contra la figura del federalismo.

178. El hecho de que los representantes de la Secretaría de Educación Pública no sean profesores o miembros del servicio profesional docente en activo no atenta en contra de los principios educativos consagrados en el artículo 3º de la Constitución Federal, en atención a que la Norma Suprema no dispone que todas las personas que tienen el carácter de funcionarios de la Secretaría de Educación Pública deban de ser profesores o maestros en activo. Además, en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Educación Pública (federal) múltiples competencias relativas a su materia (educación).

179. Tampoco se viola el principio de federalismo constitucional, puesto que la materia de la educación, por disposición expresa del artículo 3º, párrafo primero, de la Carta Magna³⁸, involucra a todo el Estado Mexicano – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios – por lo que la participación de la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas locales en la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa no atenta contra el federalismo, sino que es la viva expresión de él, ya que se permite la participación de la Federación y las entidades federativas en cuestiones inherentes a la educación.

LINEE. Transparencia.

180. El artículo 40 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación³⁹, al disponer que algunos acuerdos que resulten de las sesiones de la Junta no se hagan del dominio público, no atenta contra lo dispuesto por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y acceso a la información, ya que la regla general es que todos los

³⁸ “Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.”

³⁹ “Artículo 40. Los acuerdos que resulten de las sesiones de la Junta se harán del dominio público en un plazo no mayor a 72 horas a través de cualquier medio electrónico o virtual de comunicación, con la excepción de aquellos que se definan bajo reserva por la naturaleza de la información o de los datos que contengan.”

acuerdos se hagan del conocimiento de la población; excepcionalmente no serán divulgados aquellos que se definan bajo reserva por la naturaleza de la información o los datos que contengan.

181. Al respecto debe de señalarse que los tribunales federales han determinado que⁴⁰:

182. I) El ejercicio del derecho de acceso a la información contenido no es absoluto, en tanto que puede ser restringido excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales;

183. II) El Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las políticas públicas en la materia, las restricciones que se establezcan deben observar los criterios de: a) razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y b) proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto.

184. En tal virtud, la delimitación de transparencia y acceso a la información prevista por el artículo 40 en estudio, deberá de aplicarse e interpretarse siempre bajo los principios de máxima publicidad previstos en la Carta Magna y bajo los parámetros de la ley de la materia, por lo que la redacción del numeral en comento no implica violación a derechos fundamentales.

185. En las relatadas circunstancias, al haber resultado infundados los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, se impone negarle el amparo solicitado en contra de los actos legislativos impugnados.

Por lo expuesto y fundado en el artículo 77, fracciones II y III, de la Ley de Amparo se **RESUELVE**:

PRIMERO. Se **SOBRESEE** en el presente juicio, de conformidad con lo expuesto en los considerandos III y V de esta resolución, respecto de los actos reclamados a las siguientes autoridades:

1) Secretario de **Gobernación**;

⁴⁰ Tesis I.4o.A.42 A (10a.) (registro 2,002,942) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10ª época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 3, materia Constitucional, página 1897, del rubro “**ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO**”.

- 2) Secretario de **Educación Pública**;
- 3) Presidenta del **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE**, por las razones expuestas en el último considerando, a *********, en contra de los siguientes actos reclamados:

a) El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013, por el que:

a.1) Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la **Ley General de Educación** (texto íntegro).

a.2) Se expide la **Ley General del Servicio Profesional Docente** (texto íntegro).

a.3) Se expide la **Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación** (texto íntegro).

Negativa de amparo que, en el respectivo ámbito de su competencia, es en relación a las siguientes autoridades:

- I) Cámara de **Diputados** (discusión, aprobación y expedición);
- II) Cámara de **Senadores** (discusión, aprobación y expedición);
- III) **Presidente** Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (promulgación).

Notifíquese.

Así lo resolvió el Juez Carlos Alfredo Soto Morales, Titular del Juzgado Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, hasta hoy **diecinueve de marzo de dos mil catorce**, en que lo permitieron las labores del Juzgado, ante la Secretaria Mónica Barrios Reyes.

Engrosó: Nora María Pérez Juárez

v. 18/3/2014

La presente foja es parte final de la sentencia dictada en el juicio de amparo **415/2013**. Doy fe.

