

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 69
O R D I N A R I A
JUEVES 25 DE JUNIO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del jueves veinticinco 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 ocho ordinaria, celebrada el martes veintitrés 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 jueves veinticinco 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 ponente Franco González Salas realizó la presentación del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su tercer apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos Octavo y Noveno transitorios, violan el principio de irretroactividad. Enunció que, del análisis conjunto de los

preceptos impugnados, se permite advertir la existencia de diversos supuestos relacionados con la evaluación del personal docente, así como las consecuencias de no obtener una calificación favorable, para lo cual se establecen diferencias substanciales entre el personal que ingresa al servicio a partir de la entrada en vigor de la ley frente a los que ya ejercían funciones docentes con anterioridad, siendo que éstos últimos reciben un trato diferenciado en función de contar con un nombramiento definitivo o provisional, de acuerdo con los artículos del 21 al 25 de esta Ley General; dichas consecuencias son: 1) si el resultado de la evaluación es insuficiente, el docente se encuentra obligado a incorporarse a los programas de regularización, teniendo la oportunidad de someterse a una segunda evaluación en un plazo no mayor de doce meses, 2) si el resultado es nuevamente insuficiente después de esa primera evaluación, la persona deberá someterse a una tercera evaluación en un plazo no mayor de doce meses y, en caso de obtener otra vez una calificación insuficiente, se darán por terminados los efectos del nombramiento.

Señaló que estas consecuencias, especialmente la de la insuficiencia de la tercera evaluación, adquieren matices para el personal docente que a la fecha de entrada en vigor de la Ley General ya estuviere realizando dichas funciones, de conformidad con sus artículos octavo y noveno transitorios, que establecen diferencias por tipos de nombramiento: 1) si el personal docente cuenta con un nombramiento definitivo antes de la entrada en vigor de esta

ley, a pesar de haber sido evaluado tres veces y no haber obtenido una calificación suficiente, se transferirá a otras aéreas no docentes, mas no pierden su trabajo, 2) si cuenta con un nombramiento definitivo, de no conseguir un resultado satisfactorio en las tres evaluaciones, será separado del empleo. Apuntó que los quejosos exhibieron diversos recibos de nómina con los cuales acreditaron sus funciones docentes desde antes de que entrara en vigor la Ley General, por lo que su posible perjuicio debe evaluarse en función del artículo octavo transitorio, vinculado con los numerales 52 y 53 de esa ley, si se trata de personal docente con nombramiento definitivo, o en función del artículo noveno transitorio, en relación con los dichos numerales 52 y 53, si se trata de personal docente con nombramiento provisional.

Así, el proyecto propone determinar que no hay una afectación a quienes tenían un nombramiento definitivo, mientras que quienes contaban con un nombramiento provisional no tenían un derecho adquirido y, consecuentemente, no se les viola el derecho consignado en el artículo 14 constitucional, concerniente a la no aplicación retroactiva de la norma. Indicó que no pasa inadvertido el hecho de que los quejosos con nombramiento definitivo que no aprueben las evaluaciones ya no realizarán funciones propiamente docentes al frente de una aula, sino otras tareas dentro del mismo servicio; sin embargo, ello es consecuente con lo dispuesto en los artículos 3º y 4º constitucionales, en el sentido de establecer un sistema

educativo de calidad, lo cual constituye un derecho humano de los educandos, principalmente en función del interés superior del menor.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con el reconocimiento de validez; sin embargo, apuntó que en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de febrero del dos mil trece se estableció un sistema para la calificación del desempeño docente, por lo que al ser una reforma constitucional el principio de retroactividad de la ley no le es aplicable, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte, sin pronunciarse sobre el tema de regresividad que se analizará a continuación. Coincidió con el proyecto en cuanto a que en los artículos octavo y noveno transitorios existe una distinción por parte del legislador, puesto que constitucionalmente no se prevén derechos adquiridos, como se resolvió en los precedentes de los petroleros respecto del proceso de nacionalización del General Cárdenas; aclarando que este fundamento también pudiera extraerse del diverso artículo quinto transitorio. Adelantó que votaría en favor del proyecto, reservándose un voto concurrente.

El señor Ministro Medina Mora I. compartió el sentido del proyecto y la mayor parte de sus consideraciones. Apuntó que los artículos reclamados no son retroactivos pues, por un lado, regulan el concepto constitucional de permanencia del personal de la educación en sus cargos y, por el otro, no se trata de normas que afecten derechos

adquiridos, sino que regulan las bases previstas en el artículo 3º, fracción III, constitucional respecto del procedimiento de evaluación obligatoria, por lo que no se encuentran sujetas al principio de no retroactividad.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para agregar el fundamento contenido en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de febrero del dos mil trece.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con el sentido del proyecto, con algunas diferencias argumentativas, ya que el artículo quinto transitorio puede servir como referencia, pero realmente no resuelve el problema porque el establecer la existencia de un servicio profesional docente no conlleva que a ese sistema se vayan a incorporar los maestros o implica un cambio de régimen, por lo que es necesario además analizar la ley que se tilda de retroactiva. Al respecto, consideró que la norma no es retroactiva porque la Constitución generó un régimen de evaluación y un sistema profesional docente al que se deberán incorporar los maestros del régimen anterior, mas no bajo la idea de un derecho adquirido. Advirtió que hay un agravio al que no se está dando respuesta, relativo a la retroactividad de las normas que permiten el cese de los trabajadores con nombramiento definitivo cuando no se sometan a la evaluación o no se incorporen a los programas de regularización; adelantando que los argumentos de este apartado son aplicables para darle respuesta, por lo que

sugirió que se hiciera esto en un párrafo adicional. Adelantó que probablemente formulará voto concurrente a la vista del engrose.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se expresó de acuerdo con los argumentos del proyecto. Sugirió reforzar las razones de la no retroactividad con lo atinente a que la propia Constitución estableció, en la reforma a su artículo 3°, la evaluación obligatoria como una condicionante o modalidad para permanecer en el servicio docente, por lo que no existe aplicación retroactiva de las normas constitucionales, en virtud de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para dar respuesta puntual al agravio consistente en que, de no someterse a las evaluaciones, se les pueda dar por terminado el nombramiento, así como para reforzar el argumento en el sentido de que no existe aplicación retroactiva de las normas constitucionales, en virtud de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea.

La señora Ministra Luna Ramos diferenció entre la reforma constitucional y la expedición de las leyes con motivo de esa reforma constitucional. Por lo que hace a la reforma constitucional, indicó que son aplicables a partir de cuando el Constituyente determine que entran en vigor vía sus artículos transitorios, siendo que, en ocasiones, prevé la aplicación retroactiva o no retroactiva. Precisó que se

impugnaron las leyes que hacen efectiva la reforma constitucional, las que establecen un nuevo sistema educativo de evaluación y contemplan las situaciones respecto de cada tipo de nombramiento, provisional o definitivo, así como de quienes tienen nombramiento definitivo antes y después de la expedición de la ley. Preciso que quienes tienen un nombramiento provisional no gozan de un derecho adquirido, y quienes cuentan con un nombramiento definitivo con anterioridad a la vigencia de la ley, no habrá separación del cargo, sino que cumplirán otras funciones. Coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que no se contesta respecto de quienes tienen nombramiento definitivo con posterioridad a la entrada en vigor de la ley porque finalmente son nombramientos definitivos, estimando que eso está establecido en la propia Constitución, siendo que, para algunos señores Ministros se trata de una restricción y, para otros, de una excepción o modulación a los derechos laborales del artículo 123 constitucional, por lo que no se violan a los derechos adquiridos con anterioridad a la ley. Por esas razones, opinó que el proyecto es adecuado a lo que esta Suprema Corte ha determinado en relación con la retroactividad de la ley.

El señor Ministro Cossío Díaz recalcó la importancia de considerar la reforma constitucional y sus artículos tercero y quinto transitorios, los cuales generaron la posibilidad de un cambio completo en el régimen de maestros, ya que servirá de argumento para contestar el siguiente concepto relativo a

la regresividad. Reservó nuevamente un voto concurrente a la vista del engrose.

El señor Ministro ponente Franco González Salas recordó haber modificado el proyecto con la sugerencia del señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su tercer apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos Octavo y Noveno transitorios, violan el principio de irretroactividad, la cual se aprobó 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. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó la libertad que tienen los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes, aunque no los anuncien en la sesión.

El señor Ministro ponente Franco González Salas realizó la presentación del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su cuarto apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 1º constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos Octavo y Noveno transitorios, violan el derecho a la dignidad humana, al nivel de vida adecuado, así como el principio de progresividad (en su aspecto negativo de regresividad), previstos en el artículo 1º constitucional.

Modificó el proyecto para incorporar los argumentos agregados para contestar el segundo agravio, así como para eliminar el tema de las restricciones constitucionales. El proyecto propone determinar que el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé la obligación de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas de hacer efectivo el goce del derecho a la educación; al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la Observación General número 13, cuyo punto 6 precisa que la educación, en todas sus formas y niveles, debe tener cuatro características interrelacionadas, destacando la de disponibilidad, consistente en que debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y con docentes calificados, lo cual, armonizado con lo dispuesto en el artículo 7, inciso d), del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en

Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permite arribar a la conclusión de que la separación de algún docente de su empleo, cuando no acredite las evaluaciones respectivas, se encuentra plenamente justificada, en tanto que se busca garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad impartida por docentes calificados a efecto de cumplir con dicha característica de disponibilidad.

Aclaró que no se pasa por alto que la quejosa pretenda la aplicación a su favor del principio pro persona; sin embargo, los tratados internacionales invocados no reconocen un derecho absoluto a la estabilidad en el empleo, sino que expresamente prevén la posibilidad del cese en casos justificados, como pudiera ser el no contar con la preparación suficiente para realizar labores docentes con la calidad y la suficiencia para cumplir el objetivo constitucional de que los menores cuenten con ese tipo de educación, en función de su interés superior.

El señor Ministro Cossío Díaz concordó con eliminar el argumento de la restricción, puesto que, en términos del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, se trata de una causal mediante la cual podrá darse una suspensión o cese, en relación con el diverso artículo 3°.

La señora Ministra Luna Ramos recordó haber integrado la minoría que consideró que era una restricción, por lo que anunció que se apartará de las razones de este considerando porque, siendo una restricción, resulta

innecesario el análisis de los tratados internacionales para determinar que no existe ningún problema de progresividad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con la propuesta y con la adecuación de su argumentación a lo sostenido por el criterio mayoritario, por lo que sugirió que también se tendría que realizar el test de proporcionalidad para el tema del principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad porque, si bien es cierto que la Constitución estableció este cambio de régimen, se debe estudiar si la ley como tal violenta o no este principio, ya que, como se ha resuelto en precedentes, la prohibición de regresividad no es absoluta, sino que permite su justificación en ciertos casos, tal como sostuvo también la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Acevedo Buendía y otros vs. Perú”; adelantando que, en el caso, existen razones suficientes y de peso derivadas de las finalidades exigidas por la Constitución, por lo que estos preceptos resultarían válidos. Reservó un voto concurrente, dependiendo del contenido del engrose.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que no es viable el test de proporcionalidad porque no se trata de la condición de un derecho, sino de un supuesto para la suspensión o el cese. Adelantó que, de aceptarse la inclusión del test, se apartaría de esta consideración y formularía un voto concurrente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas coincidió con que, en el presente caso, no es necesaria la

realización del test de proporcionalidad, por lo que sostendría el proyecto en los términos anunciados. Advirtió que, si el Tribunal Pleno determina lo contrario, ajustaría la propuesta a lo que se resuelva.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que, de no haber ese test, se realizaría una afirmación parecida a la posición minoritaria, por lo que es necesario el test, máxime que los quejosos alegaron regresividad de esta ley y que pierden la estabilidad, en aras de determinar la finalidad exigida, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de conformidad con el artículo 1º constitucional. Adelantó que formulará voto concurrente y advirtió que, de aprobarse esta parte del proyecto en sus términos, se incurrirá en una contradicción metodológica,

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su cuarto apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 1º constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos Octavo y Noveno transitorios, violan el derecho a la dignidad humana, al nivel de vida adecuado, así como el principio de progresividad (en su aspecto negativo de regresividad), previstos en el artículo 1º constitucional, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos

apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo partiendo de que se trata de una restricción constitucional, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Franco González Salas realizó la presentación del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su quinto apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos Octavo y Noveno transitorios, violan el derecho de audiencia. El proyecto propone determinar que no se viola el derecho de audiencia previa, en tanto que, del análisis integral la Ley General del Servicio Profesional Docente, se advierte que la consecuencia de no obtener un resultado favorable en la tercera evaluación acarrea la imposición de la sanción jurídica consistente en la separación del servicio para el personal con nombramiento provisional, o bien, la readscripción a otras áreas tratándose del personal con nombramiento definitivo; así, se establece la existencia de un procedimiento administrativo que debe seguir la autoridad educativa en forma previa a la imposición de esta sanción jurídica, tal como se desprende del artículo

75 de la citada ley, según el cual cualquier sanción impuesta por la autoridad educativa deberá notificarse al interesado para que, en un plazo de diez días, produzca su defensa y ofrezca pruebas, así como para que manifieste lo que a su interés convenga y, transcurrido dicho plazo, la autoridad educativa emitirá la resolución correspondiente, la que incluso puede ser impugnada en sede administrativa o ante las instancias judiciales, como disponen, entre otros, los numerales 68, fracción VII, 80, 81 y 83 de la citada ley, con lo cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

El señor Ministro Pérez Dayán se expresó de acuerdo con el proyecto en cuanto considera que los artículos cuestionados no violan el derecho de audiencia previa reconocido en el artículo 14, párrafo segundo, constitucional. Apuntó que el proyecto pretende una interpretación integral de la ley para explicar por qué no se viola la garantía de audiencia, esto es, parte del supuesto fundamental de que, de no obtener resultado favorable en las tres evaluaciones, se acarrea la imposición de una sanción, previo procedimiento con notificación al interesado para que procure su defensa y ofrezca pruebas, así como la posibilidad de combatir la resolución correspondiente; sin embargo, consideró que existe una alternativa de solución, a saber, difiriendo de la naturaleza del resultado insuficiente de conocimientos en la evaluación y de la suposición consistente en que, quien no la acreditó, sea un infractor, sino que, de acuerdo con una interpretación de los artículos

25, 69, 72, 74, 75, 80, 81 y 82 de la Ley General, lo único que sucede es que el resultado se le comunicará, lo que implica que la garantía de audiencia, tratándose de la aplicación de una evaluación, difiere esencialmente del sistema tradicional que se ha construido sobre la base de la imposición de las sanciones, en la inteligencia de que se trata de un acto-condición independiente de la imposición de una sanción, lo que no supone que quien no acredite la evaluación sea un infractor de la ley, siendo que además tiene la oportunidad de cuestionar esto en sede administrativa o jurisdiccional para demostrar que la evaluación o el proceso no cumplieron con los fines que la ley establece.

Adelantó que, de no aceptarse la alternativa propuesta, formularía un voto concurrente en el sentido de que: 1) la falta de éxito en un proceso de evaluación no convierte al docente en un infractor y, por tanto, no tiene que pasar por el sistema tradicional de garantía de audiencia, como sucedería en el caso en que la ley establece hipótesis de infracción, y 2) la garantía de audiencia se surtirá plenamente en la medida en que el afectado con la evaluación, una vez conocido el resultado, tiene la oportunidad de cuestionarlo en sede administrativa o jurisdiccional para demostrar que la evaluación o el proceso no cumplieron los fines que la ley establece.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el señor Ministro Pérez Dayán, ya que no advierte ilicitud o

reprochabilidad de la conducta para caer en la hipótesis del artículo 75 de la Ley General, sino que la garantía de audiencia queda colmada con el diverso artículo 80, lo que se compara con los exámenes para jueces que se aplican en el Poder Judicial de la Federación, para el cual se prevé un recurso de revisión si el candidato no concuerda con el resultado.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó semejanza con lo expuesto por los señores Ministros Pérez Dayán y Gutiérrez Ortiz Mena, pero con diferencias en cuanto a que se debe partir de la interpretación de los artículos 123, apartado B, fracción IX, y 3° constitucionales, en el sentido de que se trata de una condición de un régimen laboral estricto, es decir, la evaluación docente de sus capacidades necesarias para su ingreso o permanencia en el servicio que dependerá, en términos de los artículos transitorios octavo y noveno, si entró antes o después de la reforma, siendo que la suspensión respectiva podrá impugnarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por otra parte, estimó que en el artículo 69 de la Ley General se establece que, ante la falta del cumplimiento en el proceso para las evaluaciones, se producen consecuencias administrativas, las cuales se impugnarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa porque se está frente a una conducta ilícita no relacionada con el régimen laboral. Concluyó en la validez de los preceptos en pugna, distinguiendo los dos regímenes: laboral y disciplinario, con supuestos y consecuencias diferentes.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó conforme con el sentido del proyecto en cuanto a que no se viola la garantía de audiencia, pero con diversas razones que podrían constituir un voto concurrente. Recapituló que el concepto de violación respectivo aduce que se viola la garantía de audiencia porque la autoridad educativa se convierte en juez y parte al aplicar el artículo 75 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con las otras tres leyes, pues ordena que estas resoluciones se impugnen a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando en realidad se trata de un problema laboral y, en ese sentido, no habría suplencia de la queja. Narró que la sentencia del juez de distrito resolvió ser aplicable dicho artículo 75, pero que, conforme a los artículos 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 82 y 83 de la Ley General en estudio, el asunto no tendría que irse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pues, primero, las relaciones de trabajo del personal a que se refiere la ley reclamada con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la ley laboral, segundo, el personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de dicha ley podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral y, tercero, el recurso de revisión versará exclusivamente respecto de la aplicación concreta del proceso de evaluación y en su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas.

Retomó que el proyecto propone determinar que no se viola la garantía de audiencia porque el artículo 75 en cita establece un procedimiento en el cual se les escucha con diez días de anticipación cuando se tiene conocimiento de una conducta que puede ser sancionable y que, con base en esta situación, se emite una decisión que puede ser combatida a través del recurso que se establece en el diverso artículo 80, el cual permite optar por impugnar esta decisión en un recurso administrativo o ante la autoridad jurisdiccional, y concluye que, con esto, se cumple la garantía de audiencia.

Consideró que la norma cumple la garantía de audiencia, pero por otras razones pues, de la exposición de motivos se advierte que el capítulo en el cual están inmersos los citados artículos de la Ley General se pensó originalmente en dos apartados correspondientes, respectivamente, a la materia administrativa y a la laboral; sin embargo, derivado de las discusiones del Poder Legislativo se puso todo en un capítulo denominando “de los derechos, obligaciones y sanciones”, entendidos los derechos como laborales, las obligaciones como administrativas y las sanciones como administrativas y laborales. Señaló que su artículo 83 prevé que las cuestiones laborales con el personal (el diverso artículo 4º define los tipos de personal) se resolverán a través de los

medios jurisdiccionales laborales, salvo por lo dispuesto en la ley, lo cual significa que existen otras situaciones que no son de la materia laboral, como pudieran ser las obligaciones administrativas y las sanciones administrativas dadas por conductas administrativas, por ejemplo las contenidas en los artículos 25, 72 y 75 del ordenamiento en estudio, así como las demás sanciones administrativas que pudieran surgir de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, respecto de las cuales se seguirá el procedimiento de ese artículo 75.

Estimó que el artículo 69 comprende la obligación administrativa consistente en la evaluación, cuyo incumplimiento dará lugar a la terminación de los efectos del nombramiento correspondiente, sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas, de acuerdo con el diverso artículo 74, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan. Por otra parte, si no se sometió a la regularización correspondiente, o no pasó el examen y está en la posibilidad de ser separado de su encargo, el artículo 80 contempla la posibilidad de impugnar esto vía un recurso administrativo o un medio jurisdiccional; pero si se opta por el recurso, el artículo 82 enuncia que versará exclusivamente respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación y, en su desahogo, se aplicará supletoriamente la Ley

Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas, según corresponda, siendo que la instancia competente será el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el virtud del artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece la procedencia del juicio de nulidad respecto de resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual opera en el caso de manera supletoria. Subrayó que con esto se logra coherencia en el sistema.

Señaló que, por el contrario, resultaría complicado prever un medio ordinario de defensa en sede administrativa en donde se aplique supletoriamente una ley administrativa y que se impugne ante un tribunal laboral, además de que el artículo 82 establece la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que sería incoherente que, en sede jurisdiccional, conozca del caso un tribunal que no tiene competencia para analizar esa ley. Concluyó precisando que no existe violación a la garantía de audiencia porque no se deja en estado de indefensión a los docentes. Se reiteró de acuerdo con el proyecto, apartándose de consideraciones y, en su caso, las razones expuestas comprenderían su voto concurrente.

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

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas compartió la posición de los señores Ministros Pérez Dayán y Gutiérrez Ortiz Mena de que no se trata de una sanción, sino de un acto-condición relativo a los requisitos de ingreso y de permanencia diferenciados, cuyos medios de impugnación están contemplados en el artículo 80 de la Ley General, sean en la vía administrativa o judicial.

El señor Ministro Silva Meza convino con el sentido del proyecto en cuanto a que no hay violación a la garantía de audiencia; sin embargo, compartió las expresiones de algunos señores Ministros respecto de que podría prescindirse de la caracterización de infracción derivado de la no obtención de resultado favorable en la evaluación, sino que se trata de actos administrativos ligados a cuestiones laborales, en tanto que se vinculan a la permanencia en el empleo, a partir de las bases constitucionales y legales, con consecuencias diferenciadas a partir de un nombramiento definitivo o provisional, en términos del artículo 80 de la Ley General, el cual prevé la impugnación en sede administrativa o jurisdiccional.

El señor Ministro Pardo Rebolledo opinó que la esencia del agravio radicó en la violación a la garantía de audiencia, en relación con la posibilidad de que se impusieran las consecuencias, ya sea por la negativa a someterse a la

evaluación o porque el resultado de la evaluación no fuera satisfactorio, respecto del cual concordó en considerarlo como una consecuencia o causa de terminación del nombramiento respectivo, sin que sea viable discutir si su naturaleza es administrativa o laboral, puesto que la garantía de audiencia se satisface con los artículos 80 y 82 del ordenamiento en cuestión. Con ello, el proyecto responde adecuadamente el planteamiento, pues demuestra la posibilidad de impugnar esta circunstancia y, en esa medida, no existe el vicio de inconstitucionalidad atribuido a los preceptos en estudio.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió con el sentido del proyecto, ya que los preceptos no son violatorios de la garantía de audiencia, siendo que la separación derivada de no aprobar las evaluaciones es una consecuencia de este hecho, no una sanción, coincidiendo así con lo expresado por los señores Ministros que han hecho uso de la palabra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con el proyecto y sus planteamientos, en relación con que no hay violación a la garantía de audiencia, así como con las razones de los señores Ministros Pérez Dayán y Cossío Díaz, ya que no se trata de una cuestión sólo laboral o sólo administrativa, sino que existen diferencias según el tipo de conductas, estimando que estas normas refieren a requisitos de permanencia dentro del aspecto laboral. Consideró que al proponerse el concepto de sanción, el señor Ministro

ponente Franco González Salas no se refería específicamente a una sanción administrativa, sino en términos muy amplios a una establecida en la ley al no cumplirse los requisitos establecidos en la misma.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con el proyecto, sugiriendo reforzar argumentativamente lo precisado por el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, en la inteligencia de que se trata de una sanción en sentido amplio, no estricto, así como que podrían interpretarse sistemáticamente los artículos 69, 74, 75, 80, 81 y 82 de la Ley General en cuanto a la audiencia previa, pues es de lo que se dolieron los quejosos.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para aclarar que se trata de una sanción jurídica con una connotación específica relativa a que, frente al incumplimiento de ciertas cuestiones, se produce una consecuencia que priva de un derecho o de un bien a una persona, en el caso, la pérdida de la estabilidad en el empleo.

Estimó que lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz, atinente a que esto se puede adminicular con la fracción IX, pero es un argumento de refuerzo porque es un marco jurídico especial creado por el Constituyente como un régimen excepcional del apartado B del artículo 123, lo que se debe distinguir claramente del ámbito administrativo, en el sentido de que no es un acto-condición, ya que eso es específicamente del derecho administrativo y, en el caso es

un acto laboral que el legislador establece como causa de cese por no reunir los requisitos o por haber incurrido en causales específicas. Sostuvo el proyecto en el sentido de que el legislador quiso dar a los docentes la posibilidad de acudir al recurso de revisión como una fase previa, lo cual no vuelve el problema administrativo, sino que sigue siendo laboral, pues en esta materia existen diversos sistemas en los que se prevé una instancia previa.

Puntualizó que hablar de derechos, obligaciones y sanciones no implica que cada uno tenga su propia naturaleza, máxime que el artículo 68 contempla que, quienes participen en el servicio profesional docente tendrán, entre otros derechos, el de interponer su defensa en los términos del diverso artículo 81 de esta ley. Señaló que el artículo 82 de la Ley General es claro en cuanto que no estructura una cuestión administrativa, dado que cita que el recurso de revisión versará exclusivamente en la aplicación correcta del proceso de evaluación, y que en su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas que corresponda, por lo que tiene un carácter administrativo interno y, en lo que no esté previsto, se aplica esa ley, en relación con el artículo 83, que establece que las relaciones de trabajo del personal a que se refiere esta ley con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable, salvo por lo dispuesto en esta ley, por lo que no hay duda que el Constituyente y el legislador establecieron

esto como una cuestión laboral. Adelantó que, en estos términos, mantendrá su propuesta

El señor Ministro Pérez Dayán consultó al señor Ministro ponente si aceptó modificar que la expresión “sanción” se entienda como una consecuencia vinculada al artículo 75, pues supondría la apertura del procedimiento con etapas claras, propias y típicas del sistema de las infracciones; de suerte que si el propio ponente ha considerado que la insuficiencia en la evaluación no es una de aquellas sanciones administrativas, el procedimiento del artículo 75 sería ocioso, y lo único que generaría sería la comunicación del resultado de la evaluación y, por consecuencia, la decisión del afectado consistirá en promover o no los recursos correspondientes.

El señor Ministro ponente Franco González Salas recordó que revisaría eso para elaborar el engrose pues, en principio, el artículo 75 está referido a ciertas obligaciones de carácter propiamente administrativo. Indicó que el proceso de evaluación tiene sus propias reglas, siendo que la ley permite al personal docente acudir a ese recurso, sin que el proyecto cite que sea obligatorio o previo, sino que se trata de un mecanismo que el legislador confirió a ese personal para defender sus intereses, sin importar su naturaleza, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley General.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su quinto apartado

atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación con la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en vinculación con sus artículos Octavo y Noveno transitorios, violan el derecho de audiencia, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas en contra de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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 trece horas con cincuenta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veintinueve 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.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".