

Resumen:

Competencia federal en materia de servicio profesional docente. Estado de Chiapas.

[CC 37/2014](#)

Resuelto el 13 de octubre de 2015.

Hechos:

El 14 de abril de 2014, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal y en representación del Presidente de la República, promovió controversia constitucional en la que señaló como autoridades demandadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas y solicitó la invalidez del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas”, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de marzo de 2014; en específico, los artículos 10, 14, 15, 17, 23, 25, 26 y tercero transitorio.

Los conceptos de invalidez que la parte actora plantea en esta controversia se encaminan a demostrar que el Estado de Chiapas legisló en materia de educación sin respetar el orden de competencias establecido en la Constitución y en las leyes generales que delimitan las competencias de los distintos órdenes de gobierno en esta materia.

Criterios:

El Tribunal Pleno comienza por referirse al marco jurídico aplicable, máxime que, en el año 2013 se aprobó una importante reforma constitucional en esa materia.

A partir de dicha reforma y con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, se estableció en el artículo 3º que el Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; que, con la finalidad de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual, será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con atribuciones para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; se incorpora además el servicio profesional docente, otorgando al Congreso Federal la facultad para expedir la ley reglamentaria que contenga 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 (artículos 3, fracción III y 73, fracción XXV).

Para dar cumplimiento a esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013, y destaca de las normas transitorias, la relativa a que, los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esa

Ley, en el plazo que ahí se señala (artículo Tercero), lo cual va en la línea en cuanto que, los estados no tienen facultad de regular lo relativo al servicio profesional docente, sino únicamente para armonizar su orden jurídico a la Ley General, lo que incluye la posibilidad de legislar en los aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones operativas en la materia.

Por otro lado, a diferencia de lo que ocurre tratándose del servicio profesional docente, en el caso de la función social educativa sí se mandata a las legislaturas locales adecuar su normatividad a la Ley General de Educación, pues tal función es concurrente entre los distintos niveles de gobierno, no así lo relativo a aquel servicio. Por lo que, sólo en el caso de la función educativa los órganos legislativos locales podrán legislar, en el ámbito de su respectiva competencia.

Si bien el nuevo marco constitucional conserva la materia de educación como concurrente, ello no implica una concurrencia en lo relativo al servicio profesional docente, ya que esta materia se federalizó totalmente, dejando a los estados una intervención operativa en los términos de lo que la normatividad federal indique, según se desprende del propio texto del artículo 3º constitucional, así como de la normatividad transitoria.

A la luz de este marco jurídico, el Pleno examina los argumentos de invalidez que la parte actora esgrime respecto de determinados numerales de la Ley de Educación del Estado de Chiapas.

- *Primer concepto de invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativo a la facultad de la Secretaría de Educación local para emitir lineamientos en materia de consumo y expendio de alimentos y bebidas*

La porción normativa que a juicio de la actora invade la esfera de competencias de la Federación es la que faculta a la Secretaría de Educación del Estado en la fracción VI del precepto impugnado de establecer lineamientos generales en materia de venta y consumo de alimentos y bebidas en las tiendas escolares, pues argumenta que en términos de los artículos 24 Bis y 33, fracción XVII de la Ley General de Educación, es a la Secretaría de Educación Pública Federal a la que corresponde dicha facultad regulatoria.

Del contraste entre la norma general impugnada y lo ordenado en la Ley General, se desprende que la legislación local faculta a la Secretaría de Educación del Estado a establecer lineamientos generales para regular y en su caso, evitar la venta o consumo de alimentos y bebidas con bajo o nulo valor nutricional en las tiendas escolares y, en general, en los espacios donde expenden alimentos en las instituciones de nivel básico. Para el Pleno, es evidente que la legislación local invade la esfera competencial federal, dado que, de la redacción del numeral invocado se desprende que se pretende asignar a la Secretaría de Educación Pública local una atribución que se confirió a su símil del orden federal, conforme a la distribución competencial hecha por el Congreso de la Unión.

Así, el legislador estatal no está facultado para expedir normas de carácter general en las que se regule lo relativo a las bebidas y alimentos preparados o procesados

en las escuelas, sin que sea obstáculo a lo anterior la salvedad prevista en la Ley General en el sentido de que la aplicación de los lineamientos será “sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables”, ya que ello no se refiere a que las autoridades locales puedan emitir sus propios lineamientos, sino a otro tipo de disposiciones en materia de alimentos y bebidas, como pueden ser las Normas Oficiales Mexicanas.

- *Segundo concepto de invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativo a la autorización que da la Secretaría de Educación Local a los ayuntamientos para promover y prestar servicios educativos*

Sostiene el Pleno que las entidades federativas no tienen asignada una competencia para regular la función educativa a cargo de los municipios; éstos tienen un ámbito de competencia propio, regulado en términos de la Constitución y las leyes generales aplicables.

Las únicas autorizaciones que las autoridades locales están facultadas para expedir, son las previstas en el artículo 13, fracción VI de la Ley General de Educación, relativas a la impartición de educación por los particulares. El concepto de invalidez resulta por tanto fundado, ya que el legislador estatal condicionó el ejercicio de la función pública educativa correspondiente a los municipios, a la autorización que otorgue la Secretaría de Educación local, lo que no se compadece con el modelo de federalismo educativo que prevé la Ley General de Educación, en el que los municipios tienen un ámbito propio de competencias en materia educativa.

- *Tercer concepto de invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 17, fracción III, relativo a la intervención de organizaciones sindicales en la realización de programas de capacitación para los docentes*

De lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente y por la Ley General de Educación, se advierte que la competencia de las entidades federativas en relación con la formación, actualización, capacitación y superación profesional se limita a operar el sistema nacional regulado por la Secretaría de Educación Pública para la educación básica, así como ofrecer programas y cursos en la educación media superior, pero siempre conforme a los lineamientos de los artículos 59 y 60 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, los cuales no contemplan la posibilidad de que los cursos se ofrezcan conjuntamente con la representación sindical.

Señala el Pleno que del marco normativo en cita, no se advierte que las entidades federativas puedan regular un sistema local de formación, actualización, capacitación y desarrollo profesional, que incluya la formación de maestros de educación básica, pues para dicho nivel educativo deben ceñirse al sistema nacional respectivo.

Por lo anterior, el concepto de invalidez resulta fundado, por lo que debe declararse la invalidez del artículo 17 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas en su integridad.

- *Cuarto concepto de invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativo a la formulación de programas de gestión escolar*

A juicio de la parte actora el legislador local otorga a una dependencia estatal una atribución para otorgar recursos para la implementación de programas de gestión escolar, sin vincularla a los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública.

Sostiene el Pleno que la autonomía de gestión de las escuelas se debe ejercer en los términos de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Educación Pública, sin que esta vinculación deba necesariamente reiterarse en la legislación local. No obstante, en el caso del precepto impugnado se advierte que el legislador local precisó que la autonomía de gestión debe ejercerse “conforme a la legislación aplicable”, siendo ésta precisamente lo dispuesto en el artículo 28 bis de la Ley General de Educación por lo que no se actualiza violación alguna al citado precepto.

- *Quinto concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de los artículos 10 y 25 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, que regulan la evaluación de la educación a nivel estatal*

El Tribunal Pleno estima que, ante todo, es necesario precisar que, más allá de si se invade o no una esfera competencial propia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, lo que debe verificarse en el caso es la afectación o no al orden federal, en cuanto se vulneren las competencias del mismo, en el caso, las de índole legislativo, en cuyo ejercicio el Congreso federal distribuyó la función educativa, y reguló lo relativo al servicio profesional docente, por lo que los planteamientos de invalidez se examinan bajo esta premisa.

El artículo 10 prevé que la evaluación de la educación será parte del sistema educativo estatal, en el que la planeación se orientará al establecimiento de un servicio educativo equitativo y de calidad. El artículo 25 establece los propósitos que tendrá la evaluación de la educación en el marco del referido sistema, así como sus características, precisando que se realizará cumpliendo las formalidades, procedimientos y lineamientos que para tal efecto expida el Instituto en términos de la ley respectiva. Asimismo, establece que la autoridad educativa estatal deberá evaluar el desempeño docente con la periodicidad que el Instituto determine y mediante evaluadores que éste certifique.

De lo anterior se advierte que el legislador estatal pretende establecer los contornos de una política de evaluación de la educación a nivel estatal, a la vez que otorga a las autoridades locales la facultad de evaluar el desempeño docente, y si bien todo ello se sujeta a los lineamientos que expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación lo cierto es que, tales normas sí son inconstitucionales, derivado de lo establecido, en el artículo 3º, fracción IX, de la Norma Fundamental. Para el

Pleno, está claro que para lograr la calidad en el servicio educativo, se establece un sistema nacional de evaluación educativa, cuya implementación normativa es estrictamente federal.

- *Sexto y séptimo conceptos de invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas*

La parte actora en su sexto concepto de invalidez impugna el artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, en la parte que faculta a la Secretaría de Educación del Estado a establecer un comité de transparencia con la función de observar los procesos de evaluación dispuestos por la Ley General del Servicio Profesional Docente, para que se lleven a cabo conforme a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia, así como detectar y recibir inconformidades, lo que a su juicio invade la competencia exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de vigilar los procesos de evaluación en términos del artículo 11 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual únicamente prevé la coadyuvancia de las autoridades educativas y dispone que en caso de irregularidades, determinará las medidas correctivas pertinentes, las cuales deberán ser ejecutadas por las autoridades educativas y organismos descentralizados.

Además, argumenta que la norma impugnada crea un órgano con autonomía técnica y le otorga una atribución para intervenir en el diseño de los procesos de evaluación de los docentes, a pesar de ser una atribución exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de conformidad con los artículos 3, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, fracciones I, III, IV y V, 8, fracción V, y 9, fracción IV, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por su parte, en el séptimo concepto de invalidez, se combate también el artículo 26 en la parte que señala que en la evaluación docente se aplicarán leyes federales y tratados internacionales. A su juicio, lo anterior invade el ámbito de competencias del Congreso de la Unión, pues corresponde a éste en exclusiva determinar los términos en que se ejercerá la concurrencia en materia educativa, incluyendo cuáles serán las normas específicas que resultarán aplicables.

El Tribunal Pleno advierte que el precepto en su totalidad invade la esfera de competencias federal, pues por un lado el legislador local establece los aspectos que comprenderá la evaluación del sistema educativo estatal, lo que en términos del artículo 3º, fracción IX constitucional corresponde implementar legislativamente al ámbito federal, y por otro lado regula diversos aspectos de la evaluación al personal docente y directivo, incluyendo los principios y normas que le son aplicables, lo cual corresponde en exclusiva al legislador federal de conformidad con la fracción III del citado precepto constitucional.

Lo anterior en modo alguno se traduce en que no se respeten los principios constitucionales, sino que al tratarse de un modelo educativo nacional, es precisamente la propia Norma Fundamental, la que ha fijado los términos en que habrá de efectuarse, y a los que están sujetos indefectiblemente los docentes.

En estas condiciones, el concepto de invalidez resulta fundado, por lo que debe declararse la invalidez del artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

- *Octavo concepto de invalidez. Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del Decreto 440, publicado el 12 de marzo de 2014, relativo a las reglas de readscripción del personal docente*

La Federación argumenta que el artículo tercero transitorio de la reforma publicada el doce de marzo de dos mil catorce a la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, modifica las reglas de readscripción del personal docente al prever la posibilidad de que éste se dé respecto de funciones educativas, cuando el Congreso de la Unión dispuso en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que la no aprobación de la evaluación por parte de quien haya tenido nombramiento definitivo antes de la entrada en vigor de dicha ley en funciones de docencia, dirección y supervisión, tendrá como efecto la readscripción en funciones distintas a las educativas. El legislador local –aducen–, al establecer que la readscripción se hará preferentemente en alguno de los programas educativos que la Secretaría de Educación ejecute o al interior de los organismos públicos educativos del Estado, determinó la posibilidad de readscripción dentro de servicios u órganos con funciones educativas, cuestión que claramente contradice lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

El Pleno señala que el artículo impugnado regula un aspecto relativo a los términos y condiciones del servicio profesional docente como es la readscripción de los docentes en funciones a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente que no acrediten en tres ocasiones la evaluación a que se refiere el artículo 53 de dicho ordenamiento, lo que invade la esfera competencial de la Federación a la que corresponde en exclusiva regular los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente en términos de los artículos 3º, fracción III, y 73, fracción XXV de la Constitución General de la República.

Sostiene el Pleno que es en ejercicio de dicha facultad que el legislador federal en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente estableció el régimen aplicable a quienes a la entrada en vigor de dicho ordenamiento tuvieran nombramientos definitivos con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior y que no obtuvieran resultados satisfactorios en la evaluación en tres ocasiones, cuestión que no puede ser reiterada ni mucho menos modulada en función de derechos adquiridos y prestaciones laborales como lo hace el precepto impugnado.

En estas condiciones, debe declararse la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto 440 publicado el doce de marzo de dos mil catorce.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno resuelve: reconocer la validez del artículo 23 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas; declarar la invalidez de los artículos 10 en la porción normativa que dice “y evaluación”, 14, fracción VI, 15, 17, 25 y 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, así como del artículo tercero

transitorio del Decreto 440, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de marzo de 2014. Se hace extensiva la invalidez a los artículos 2º, fracciones XII, XVI, XVII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX; 11, fracciones IX y X; 13, fracción II del apartado relativo a las facultades del Ejecutivo del Estado; y, 19 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.