

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.
ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de septiembre de dos mil quince.

**V I S T O S; y,
R E S U L T A N D O:**

PRIMERO. Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados. Por escrito presentado el catorce de abril de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

Entidad, poder u órgano demandado:

a) Gobernador del Estado de Oaxaca.

b) Congreso del Estado de Oaxaca.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

- La omisión de los demandados de armonizar el marco normativo estatal en materia educativa al Decreto por el que se reformó el artículo 3 en sus fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Antecedentes. En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. El diez de diciembre de dos mil doce, el Presidente de la República, presentó ante el órgano legislativo competente (Mesa Directiva de la Cámara de Diputados), Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Carta Magna.
2. El once de diciembre de dos mil doce, la presidencia de la Mesa Directiva antes mencionada, turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Equidad y Género.
3. El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 3 y 7 del Pacto Federal, y se adicionaron diversas disposiciones al numeral citado en primer término.
4. El once de septiembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los que

se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, y se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual dispone en su artículo tercero transitorio, que los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y disposiciones aplicables a la materia, conforme al texto de la mencionada ley, lo cual deberá hacer dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

5. El diez de marzo de dos mil catorce, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de manera consensada con los afiliados a la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, suscribieron un acuerdo en el cual se dio inicio al proceso de reforma de la Ley de Educación para ese Estado.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La parte actora esgrimió, en síntesis, los siguientes:

Que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los gobiernos locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas, deberán dictar las normas en materia de educación dentro del territorio nacional, de lo que se deduce, que las normas expedidas por las entidades federativas, deberán sujetarse a la ley general que en la materia, en especial expida el Congreso de la Unión.

Por lo tanto, solo el Congreso de la Unión, cuenta con las atribuciones para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa y el servicio profesional docente, y cada entidad federativa debe regular su legislación a partir de las atribuciones y contenidos específicos.

En el presente caso, se tiene que el Congreso de Oaxaca no ha realizado la armonización de sus leyes al mandato previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo cual se traduce en una omisión legislativa, que va en detrimento de lo establecido por el Congreso de la Unión.

Por tanto, de lo que se duele el Ejecutivo Federal, es de la omisión por parte del Congreso de Oaxaca, para expedir las disposiciones legales en el ámbito profesional docente, conforme al Decreto por el cual se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el once de septiembre de dos mil trece.

Así, en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, concede a los Congresos Estatales un período de seis meses posteriores a la entrada en vigor del Decreto, el cual feneció el doce de marzo de dos mil catorce.

El demandante aduce que la omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un tiempo razonable, o en el que se haya fijado de manera constitucional o legal un mandato concreto de legislar impuesto de manera expresa o implícitamente, por la Constitución Federal.

El demandante apoyó su concepto de invalidez en los criterios sustentados por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 80/2004, 14/2005 y 88/2010 en los que se tocó lo referente a la omisión legislativa.

El Ejecutivo Federal arguye que el legislador puede señalar en la Ley General del Servicio Profesional Docente, los plazos a efecto de que las entidades federativas lleven a cabo determinadas acciones legislativas o administrativas, a efecto de garantizar la operación eficaz de la concurrencia en la materia educativa y de servicio profesional docente; por tanto, se debe entender que el legislador local no puede violentar los términos de operación de una facultad concurrente que se ha definido expresamente por el legislador federal.

Por lo que, considera que la absoluta falta de legislación estatal en Oaxaca dentro del término legal que fue expresamente determinado por el orden federal, conculca las atribuciones constitucionales de ese nivel de gobierno, para operar de manera eficaz la concurrencia en la materia educativa y del servicio profesional docente, por lo tanto, al existir tal falta de legislación, se está en presencia de una omisión legislativa absoluta, ya que el Congreso del Estado de Oaxaca, pese a la obligación a la que se encuentra sujeto, no ha acatado lo estipulado en el transitorio tercero de la Ley General del Servicio Profesional Docente, máxime de que se le concedió un periodo de seis meses para legislar al respecto.

Se colige que la actitud contumaz del Congreso demandado y el vacío legislativo que se genera, actualizan una

violación directa a la Constitución Federal, ya que se impide el ejercicio eficaz de las atribuciones y contenidos constitucionales, en materia educativa y del servicio profesional docente.

CUARTO. Artículos constitucionales señalados como violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la parte actora estima violados son: 3º, fracciones III y VIII, 73, fracción XXV, 124 y 133.

QUINTO. Trámite de la controversia. Por acuerdo de catorce de abril de dos mil catorce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 38/2014, y por razón de turno designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de veintiuno de abril siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda, tuvo por presentado haciendo valer la presente controversia constitucional a Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República; y como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Oaxaca, a los cuales ordenó emplazarlos para que formularan su respectiva contestación; asimismo ordenó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera, quien se abstuvo de formular opinión.

SEXTO. Contestación de la demanda. El **Congreso de Oaxaca**, en su contestación de demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. Que si bien el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, concede un plazo de seis meses para que los Estados armonicen su normativa en materia de educación a la Ley General de la Materia, el mencionado plazo resulta insuficiente, puesto que en el caso de Oaxaca, debido a que el estado tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades indígenas, debe respetarse el derecho de la libre determinación y autonomía de los mismos, pues así lo garantiza el artículo 2° de la Carta Magna, el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas; por lo que, el demandado aduce que considerando esos factores, la emisión de la ley educativa, deberá ser emitida con pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas de esa ciudad.

Que el Poder Legislativo de Oaxaca, no ha violado los artículos 3° fracciones III, VII y VIII; 73, fracción XXV y 133 del Pacto Federal, puesto que al haber expedido el legislador federal la Ley General del Servicio Profesional de Carrera, tiene incidencia en todos los órdenes jurídicos que integran la Federación, es decir, que el legislador federal ejerció la potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, puesto que se derivó de un mandato Constitucional, con lo cual, no se desvirtúa la estructura del sistema federal.

Que no es cierto, lo argumentado por la parte actora, puesto que en el supuesto caso, de que se haya infringido el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la temporalidad que en el mismo se indica, no nace en un mandato constitucional.

Que su representada no esta invadiendo las esferas competenciales de la Federación, toda vez que, en el caso concreto se reclama la falta de dar tramite y expedir las leyes necesarias para adecuar el sistema educativo local a lo dispuesto por la Constitución General, Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Que la armonización legislativa, debe entenderse como el proceso mediante el cual el derecho local debe asemejarse a las bases generales fijadas por el legislador federal, pero al mismo tiempo conservando la identidad propia como derecho local.

Que es cierto, que el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, de manera consensada inició el proceso de reforma de la Ley Estatal de Educación; sin embargo, el poder demandado arguye que el tiempo concedido para tal efecto resulta insuficiente dada la composición étnica plural de ese Estado, puesto que deben respetarse los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que contempla el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que el retraso demandado, represente la desatención de la fecha limite de la expedición de la ley estatal armonizada con la ley general en materia de educación; puesto que el Poder Legislativo del estado de Oaxaca, en todo tiempo ha mostrado el

interés de armonizar la legislación estatal con los estándares constitucionales.

Que si bien es cierto, la parte demandada incumplió con el plazo de seis meses para emitir la regulación estatal en materia educativa, la cual será armónica con la ley general, no implica una afectación a la esfera de competencia de los órganos del Estado, aunado –aduce- a que el sistema educativo federal surtirá todos sus efectos hasta el próximo año; asimismo, reitera que el supra citado plazo es insuficiente para legislar sobre la materia, sobre todo, por el grado de complejidad del territorio, debido a las características pluriétnicas que predominan en Oaxaca, puesto que se conforma por un aproximado de dieciséis grupos étnicos.

Que el retraso para legislar sobre la materia a nivel estatal, atiende a la mencionada pluralidad étnica; sin embargo, el Congreso local se encuentra realizando actividades y gestiones a fin de elaborar el marco normativo estatal en materia educativa.

2. Por su parte, el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en su carácter de representante del Gobernador del ese Estado, en contestación a la demanda arguyó lo siguiente:

Que el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, no ha incurrido en ninguna omisión legislativa, por el contrario ha dado cumplimiento a las disposiciones constitucionales, en especial en lo que respecta a la consulta de los pueblos indígenas que se prevé en los artículos 1º y 2º del Pacto Federal.

Que el Constituyente Federal, ejerció su facultad de legislar en materia educativa, por lo que, modificó y adicionó diversas disposiciones federales, y expidió nuevas leyes federales en materia educativa; sin embargo, delegó al legislativo local la obligación de consultar a las comunidades indígenas que habitan en Oaxaca, puesto que el inciso b) del artículo 2 de la Carta Magna, establece los entes jurídicos que tienen la obligación de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar las practicas de discriminación, para lo cual deberán establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Que el artículo 2° Constitucional, obliga a todos lo niveles de gobierno a proporcionar, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favorecerá la educación bilingüe e intercultural de sus pueblos, de acuerdo a las leyes de la materia y la consulta de las comunidades indígenas; por tanto, como el Congreso Federal, no se reservó la obligación de consultar a los pueblos indígenas, esta es transmitida al Congreso Estatal, por lo que, deben ser las autoridades demandadas las que realicen la consulta en el territorio del propio Estado; sin embargo, -aduce- debido a la complejidad orográfica, multiétnica y multilingüística del Estado de Oaxaca; aduce que el plazo de seis meses para emitir la legislación estatal en materia educativa es insuficiente, puesto que en ese Estado hay trece lenguas indígenas y de las cuales hay ciento setenta y seis variantes.

Niega que el Gobernador del Estado de Oaxaca, haya incumplido con la obligación que le fue impuesta en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional

Docente, puesto que se ha cumplido con todos los mandatos previstos en la mencionada ley general, aunado a que se ha realizado una serie de actos positivos tendentes a poner en marcha el Servicio Profesional Docente.

SÉPTIMO. Audiencia. Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO. Solicitud de sobreseimiento. Mediante escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil catorce Víctor Hugo Alejo Torres, en su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en la parte que interesa, hizo del conocimiento de esta Suprema Corte que el catorce de agosto del año en cita, el Titular del Poder Ejecutivo del referido Estado, presentó ante el Congreso del Estado “La iniciativa de Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, para así abrogar la Ley Estatal de Educación, publicada en el Periódico Oficial del referido Estado, el nueve de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

En virtud de lo anterior, señala que las prestaciones demandadas al Gobernador del Estado de Oaxaca, ya no existen; por lo que, la demanda de controversia constitucional,

por lo que hace al citado Gobernador, debe desecharse por notoriamente improcedente.

Mediante acuerdo, de veintinueve de octubre de dos mil catorce, se tuvo por presentado al promovente haciendo las manifestaciones y exhibiendo las documentales anexas a su escrito en comento.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo Federal y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. Por ser de estudio preferente se procede a analizar si la demanda fue promovida en forma oportuna.

Del análisis integral, del escrito inicial de demanda, se advierte que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por medio del Consejero Jurídico Federal, reclama la omisión del Poder Legislativo y Ejecutivo de Oaxaca, en la emisión de legislación estatal en materia educativa, que se armonice a la reforma constitucional en esa materia, así como a la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Al respecto, es necesario señalar que los actos omisivos se generan cuando la autoridad no realiza los actos que a su competencia corresponde. Esta situación permanente de los actos omisivos no se subsana mientras no se actúe. Es decir, dicha situación se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias que constantemente se actualizan.

En este sentido, si el escrito inicial de demanda fue presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de abril de dos mil catorce, y el plazo para la promoción de la demanda por actos omisivos se actualiza día a día, se concluye que la controversia constitucional que nos ocupa, fue presentada oportunamente. Al respecto resulta aplicable la Jurisprudencia de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.¹”**

Desde esta perspectiva y sólo para el efecto de determinar la oportunidad de la demanda, sin prejuzgar sobre el fondo, si a la fecha de la presentación de la demanda, la parte actora manifestó que las referidas actuaciones de los

¹ Novena Época, Registro: 183581, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Agosto de 2003, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 43/2003, Página: 1296: “*El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.*”

poderes legislativo y ejecutivo no se habían realizado, prevaleciendo un estado de omisión, ésta debe estimarse presentada en tiempo, en tanto, se insiste, el plazo para ello, se computa día a día, mientras subsista esa situación.

TERCERO. Legitimación activa. Por la parte actora comparece Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien acreditó su cargo con copia certificada del nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, otorgado por el Ejecutivo Federal (foja 19 del expediente), quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional en contra del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de conformidad con los artículos 6º, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo², 90³; 94, párrafo noveno ⁴ y 105 fracción II, inciso c)⁵, de la Constitución Federal.

² “Art. 6o.
(...)”

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

VIII. (...)

*Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.
(...)”*

³ “Artículo. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Por tanto, se estima que el Poder ejecutivo Federal, cuenta con legitimación activa para promover esta controversia constitucional, ya que es uno de los órganos legitimados por el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, para promover el presente medio de control constitucional, en términos de las normas que lo rigen.

Legitimación pasiva. Los entes demandados Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, de conformidad con el citado artículo 105, inciso a) y 116⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia⁷.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley”.

⁴ “Artículo. 94.

(...)

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

(...)”

⁵ “Artículo. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

(...)”.

⁶ “Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)”

⁷ “Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

En representación del poder ejecutivo, compareció el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, lo que acredita con el nombramiento de uno de diciembre de dos mil diez, otorgado por el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca (fojas 402 y 403 del expediente), por lo que, conforme a lo que establecen los artículos 98 Bis⁸ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en relación con el artículo 49⁹ de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del referido Estado, se determina que cuenta con la representación que ostenta; y el Poder ejecutivo demandado, cuenta con legitimación para comparecer en la presente controversia, al ser uno de los poderes, a quien se le atribuyen los actos impugnados.

Y en representación del poder legislativo, compareció el Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado y Consejero Jurídico

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

...

⁸ “Artículo 98 Bis. La función de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del Titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al Gobernador del Estado.

Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley”.

⁹ “Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del Titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al Gobernador del Estado.

A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

*I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la Gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.
(...)”*

del Estado de Oaxaca, lo que acreditaron con el acta de sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio legal de la LXII Legislatura Constitucional de veintiuno de noviembre de dos mil trece (fojas 163 a 177 del expediente); no obstante ello el artículo 40 Bis, fracción II¹⁰, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, establece que el Presidente de la Junta de Coordinación Política, tiene facultad para representar jurídicamente al Congreso del Estado. Por tanto, se determina que únicamente dicho Presidente y no así el Consejero Jurídico, es quien cuenta con la representación que ostenta; y el Poder Legislativo cuenta con legitimación para comparecer en la presente controversia al ser uno de los poderes, a quien se atribuyen los actos impugnados.

CUARTO. Causas de improcedencia. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil catorce, señaló que se ha subsanado la omisión legislativa reclamada al Gobernador del Estado de Oaxaca, por lo que, lo procedentes es desechar por improcedente la presente controversia constitucional, con relación el mencionado ente jurídico.

Dicho argumento debe **desestimarse**, toda vez que, la determinación relativa a si existe o no la omisión reclamada es una cuestión que involucra el fondo del asunto y, en consecuencia será

¹⁰ "Artículo 40 Bis.- El Presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

II.- Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias;

(...)"

al resolver precisamente el fondo, cuando se determine si existe o no tal omisión.

Lo anterior, debido a que en reiteradas tesis, este Alto Tribunal ha sostenido que las causas de improcedencia propuestas en los juicios de amparo, deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional, se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia, hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

Lo anterior tiene apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

Novena Época

Registro: 193266

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo X, Septiembre de 1999

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 92/99

Página: 710

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. *En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de*

invalides relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

QUINTO. Análisis de fondo. El Presidente de la República, considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, al no emitir la legislación estatal en materia educativa, en el plazo de seis meses, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, violan los artículos 3º, 40, 41, 73 fracción XXV, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para examinar los conceptos de invalidez planteados por el actor, es necesario precisar el marco jurídico aplicable en materia de educación, dado que, en el año dos mil trece se aprobó una importante reforma constitucional educativa.

En efecto, el veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a los artículos 3º y 73, fracción XXV, que disponen:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 9 DE FEBRERO DE 2012)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos

educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

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

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

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

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

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 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;

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE FEBRERO DE 2012)

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

(ADICIONADO [N. DE E. REFORMADO] PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE NOVIEMBRE DE 2002)

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

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;

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

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

(ADICIONADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz

colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones”.

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

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;

...

Es necesario señalar que, además, en los artículos transitorios de dicho decreto de reforma, se dispuso lo siguiente:

“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, que

deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto.

Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

I. Dos nombramientos por un periodo de cinco años;

II. Dos nombramientos por un periodo de seis años, y

III. Un nombramiento por un periodo de siete.

El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Para la conformación de la Primera Junta de Gobierno del Instituto, el Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Senadores cinco ternas para que de entre ellas se designen a los cinco integrantes que la constituirán. La presentación de ternas en el futuro corresponderá a la renovación escalonada que precisa el párrafo segundo de este artículo.

El primer Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto durará en su encargo cuatro años.

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

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este Decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la Presidencia por el Presidente de la Junta de Gobierno.

Cuarto. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del Instituto que se crea en los términos del presente Decreto.

Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y

III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo

necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y

c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Sexto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.”

Como se aprecia del marco constitucional, la materia de educación sufrió una importante reforma, pues, si bien, ya se trataba de una materia concurrente entre la federación, las entidades federativas y los municipios, a partir de dicha reforma se estableció, en el referido artículo 3°, **con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República**, 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; asimismo, 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; y, se incorporó 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).

En esa medida, es relevante partir de que, como se advierte de su texto y se corrobora de la iniciativa, así como de los dictámenes de la cámara de origen (de Diputados) y la revisora (de Senadores), que le dieron origen, dicha reforma constitucional tuvo como eje primordial una mayor calidad en la educación del país y, para ello, por un lado, se establece el servicio profesional docente y, por otro, se fortalece al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En efecto, del proceso legislativo correspondiente se tiene que el Presidente de la República, envió iniciativa de reforma al artículo 3° Constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación del servicio profesional docente, y se otorguen al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional, para la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Precisando que, en el marco de la concurrencia, existente en la materia de educación, se faculte al órgano legislativo federal para expedir las leyes correspondientes.

Asimismo, del dictamen de la Cámara de origen, se advierte que, se destaca la importancia de la educación como pilar de la sociedad, por lo que, a lo largo de los años se han aprobado diversas reformas constitucionales, con el fin de consolidarla a la educación como un derecho social y más aún, un derecho

fundamental. En esa medida, en dicho dictamen se señala que *“con la presente iniciativa en estudio, el Estado Mexicano se encuentra ante la responsabilidad y obligación de establecer los mecanismos idóneos para estructurar una política educativa que transforme el sistema educativo actual, resolviendo y enfrentando los problemas que le aquejan. Con la finalidad de dar un paso adelante en el desarrollo de la educación, con la propuesta de modificación al artículo 3° Constitucional, se logra ese objetivo, bajo las siguientes directrices: I. Servicio profesional docente. La iniciativa en dictamen contempla como eje principal, implementar el servicio profesional docente, la importancia que tiene este punto es la de establecer a nivel nacional las bases del ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el servicio educativo. El crear un servicio profesional es en función del desempeño, la formación, capacitación y actualización del docente. (...) Para lograr lo anterior, se tiene que realizar toda una estructura de evaluación en la actividad docente, que contribuya a incentivar el desarrollo profesional del mismo. Considerando que la evaluación es ‘el proceso mediante el cual comparamos lo que queremos (la utopía de la calidad) y lo que tenemos (la realidad de calidad que contamos) con el fin de tomar decisiones conducentes a alcanzar la calidad.’. Esta calidad educativa es lo que la sociedad reclama para las nuevas generaciones, evaluando desde una perspectiva sistemática educativa, a través de la práctica cotidiana del ejercicio profesional docente, lo que permitirá una clara proyección educativa. (...) La iniciativa en estudio, considera que es importante que el sistema educativo, permita valorar los conocimientos y las aptitudes del docente que se encuentre en activo o sea aspirante, asimismo, bajo el esquema de valoración se establecerán las promociones en función del conocimiento,*

aptitudes y antigüedad que reconozcan la labor del encargado de la enseñanza de la niñez y la juventud mexicana. (...) el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado. II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Para hacer efectiva la reforma propuesta, se requiere de un Instituto dotado de autonomía, que se encargue de valorar y adecuar el sistema educativo nacional. En ese orden de ideas, para hacer funcional el sistema educativo, se deben considerar los parámetros de evaluación que aportarán los conocimientos del educando y del docente, así como, la función estatal del desarrollo de políticas educativas. El principal fundamento es el desarrollo de las acciones necesarias para elevar la calidad de la educación, entendida ésta, como una perspectiva relativa y dinámica, con una tendencia asociada con la superación y la mejora continua. En esa tesitura, anteriormente se había pensado en crear un organismo administrativo, que fungiera como principal instrumentador de esas políticas, es así que el 8 de agosto de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para satisfacer la imperiosa necesidad de cumplir con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. (...) Si bien, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2012, se modificó al Instituto para darle mayores herramientas para el cumplimiento de su objeto, es necesario que estas funciones se lleven a cabo con plena autonomía e independencia, como máxima autoridad en la materia. Por ello, esta Comisión Dictaminadora, coincide con la reforma planteada en la Iniciativa en análisis, mediante la cual se pretende adicionar una fracción IX al artículo 3° de nuestra

*Constitución Política para efectos de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se convierta en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, coadyuvante de las políticas y acciones educativas y del diseño de programas. En ese sentido, con la autonomía constitucional del Instituto se podrá consolidar la política del Estado y su Rectoría en la educación, ya que los estudios e indicadores servirán de sustento en el diseño de estrategias, con la finalidad de que se logre la homogeneidad de las autoridades educativas federales y locales, consolidando una plena coordinación entre estos entes, a fin de cumplir las expectativas de calidad del sistema educativo. Al dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se le otorgarán las características esenciales de las que goza todo Órgano Constitucional Autónomo y que consisten en: * Ser creados de forma directa por el texto Constitucional; * Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada; * Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los Estados Modernos, y * Si bien no se encuentran jerárquicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país. En otras palabras, consolidar al Instituto como un Órgano Constitucional que fortalezca el Sistema Educativo Nacional contribuyendo a mejorar la calidad de dicho proceso con la participación de todos los factores que intervienen –docentes, educandos, Estado, autoridades, programas, métodos y financiamiento-. (...) En ese sentido, era necesario complementar esta reforma facultando al Congreso de la Unión, para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua, a través de la reforma a la fracción XXV, del artículo 73 de nuestra Constitución Política. (...)*

Finalmente, para incrementar los niveles de calidad y equidad del sistema educativo en México, resulta fundamental no sólo optimizar los sistemas de formación inicial y permanente de los educadores, sino también favorecer la mejora constante de su desempeño, como una condición para el ejercicio de la profesión. Por ello, la importancia de la presente reforma para otorgar las bases constitucionales, que permitirán consolidar la educación en México para las generaciones futuras, a través de la modificación de los marcos normativos secundarios inherentes al proyecto educativo del Estado.”

En la misma línea, el dictamen de la Cámara Revisora, respecto de la Minuta enviada por la de Origen, señala que *“Después de realizar un estudio de la Minuta en análisis, estas Comisiones dictaminadoras concuerdan con el proyecto de decreto de reforma constitucional contenido en la Minuta sujeta a dictamen, por las razones siguientes: La importancia que para la sociedad mexicana tiene la educación, se refleja en cuanto que el derecho a recibirla, fue una de las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el Poder Constituyente reunido en Querétaro, como parte de los derechos sociales, que finalmente fueron plasmados en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. (...) la función social educativa es una tarea que debe realizar el Estado, donde de manera concurrente participan la Federación, los Estados y los Municipios, mediante una estructura que actualmente involucra los planes, programas y métodos educativos, y la participación de los educandos, educadores, autoridades educativas, instituciones educativas del Estado y de particulares, así como las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía, que en su conjunto constituyen el Sistema Educativo Nacional. (...)*

*elevar la calidad educativa del país es una de las principales tareas que el Estado Mexicano debe atender, más cuando según los datos que se desprenden de indicadores internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), el nivel de conocimientos y habilidades de nuestros estudiantes, en comparación con sus pares de otros países, indican que es impostergable adoptar las medidas necesarias para reducir la alta proporción de estudiantes que demuestran un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias, situación que resulta particularmente relevante en alumnos que provienen de hogares en situación de pobreza. (...) El compromiso que ahora tiene que enfrentar el país del siglo XXI es la calidad educativa, debiéndose entender por ésta, la mejora del conjunto de herramientas cognoscitivas y culturales que adquieren los alumnos en la escuela, de forma que les permita insertarse adecuadamente en el mercado laboral, con la perspectiva de mejorar progresivamente sus condiciones de vida. (...) **El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.** En este contexto, resulta evidente que entre las medidas que se requieren implementar para abatir el rezago en la calidad educativa, comienzan por tener un claro diagnóstico del nivel educativo que prevalece en las diversas regiones y estratos del país por lo que es necesario que una instancia experta sea quien, con plena autonomía, independencia, transparencia, objetividad, pertinencia y atendiendo a los principios de diversidad e inclusión, diseñe y realice las mediciones que correspondan, para la evaluación de los procesos, componentes y resultados del sistema educativo nacional en los diversos niveles de enseñanza obligatoria. En este sentido se comparten las razones expuestas en el Dictamen que se analiza, por las que se estima conveniente que el Instituto*

Nacional para la Evaluación de la Educación goce de autonomía constitucional para el desarrollo de estas tareas. (...) Sin duda, la labor que desempeñe el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, será importante para determinar las fortalezas y debilidades del sistema educativo, permitiendo adoptar las acciones necesarias para mejorar de manera continua la calidad y equidad en la educación. Se coincide con la legisladora, en dotar de autonomía constitucional al referido Instituto, pues se estima que con ello se dará orden en el desarrollo de la evaluación del sistema, propiciando al mismo tiempo la necesaria colaboración entre las diversas autoridades que intervienen en el adecuado desempeño de la función educativa. (...) . **Servicio Profesional Docente.** *De igual modo, se comparten las consideraciones de la legisladora, en cuanto conceden especial importancia a la creación de un Servicio Profesional Docente, donde el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción del personal magisterial, así como del personal directivo y de supervisión que forman parte del sistema educativo público, se encuentren regulados mediante normas claras, que tomen en cuenta el desempeño, los méritos y las cualidades que se necesitan para desempeñar un cargo en el Servicio Profesional Docente, lo anterior con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Sin duda la profesionalización del personal magisterial se verá fortalecida, en la medida en que el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción de quienes formen parte del Sistema Profesional Docente, sea resultado de procesos de evaluación objetivos, que aseguren la satisfacción plena de los requisitos para desempeñar la función magisterial, así como los cargos de dirección y supervisión, lo que brindará mayor certeza de que los educandos recibirán los conocimientos que requieren para su adecuado*

desarrollo intelectual y físico, por maestros que tendrán el perfil idóneo y plena capacidad para impartir educación, de forma que fomenten el desarrollo de las capacidades y habilidades de sus alumnos, con lo que se asegura el cumplimiento de los objetivos constitucionalmente asignados a la función educativa. Se advierte que el sistema de reconocimiento para docentes, basado en incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como la posibilidad de acceder a un desarrollo profesional dentro del sistema, servirá como un instrumento que estimulará la dedicación de los docentes para procurar un aprendizaje efectivo de sus alumnos, lo que sin duda redundará en un aumento en la calidad educativa y el mejor desarrollo de quienes forman parte del sistema profesional docente. En este sentido se concuerda con lo señalado en la Minuta en análisis, cuando se dice que: "... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente, consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado". Por otra parte, se coincide con la colegisladora, en cuanto a que debe quedar precisado en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que será facultad del Congreso de la Unión, establecer el Servicio Profesional Docente, en términos del artículo 3° de nuestra Carta Magna, así como el sentido y orientación que el Congreso de la Unión debe dar a las leyes que distribuyan el ejercicio de la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, pues es menester que dichas leyes aseguren el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad, es decir, atendiendo a los objetivos que se precisan en la fracción II del artículo 3 del Texto Fundamental. (...) IV. CAMBIOS A LA MINUTA. No obstante las coincidencias,

en cuanto a las propuestas de reforma constitucional que en materia educativa han sido aprobadas por la legisladora, se estima pertinente establecer claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación del Estado para garantizar la calidad de la educación que se encuentra constreñido a proporcionar en los niveles de educación básica y media superior. En este contexto, es necesario que existan las bases constitucionales, que den sustento al sentido que deberán tener los diversos aspectos que intervienen en la educación, es decir, la infraestructura educativa, recursos materiales, recursos humanos, pedagógicos y de organización, los cuales deberán ser orientados por el Estado, de forma que se garantice el máximo logro académico y de aprendizaje de los alumnos. Lo anterior no se contrapone con la intención que se advierte en los cambios propuestos por la legisladora, sino por el contrario, robustecen el compromiso que el Poder Legislativo tiene para con todos los usuarios del Sistema Educativo Nacional, en el sentido de asegurar que existan las condiciones constitucionales y normativas, que sirvan para garantizar los máximos niveles de calidad en la educación que tienen el derecho de recibir los alumnos de nuestro país, con el fin de que éstos puedan alcanzar los máximos niveles de desarrollo académico, cultural, intelectual y profesional, tanto en beneficio propio, como de la sociedad de la que forman parte. Por estas razones, se estima conveniente adicionar un párrafo tercero al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consigne expresamente que el Estado deberá garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de

aprendizaje de los educandos. De igual modo, se considera necesario que en la fracción II del citado precepto constitucional, se agregue un inciso d) donde se disponga como uno más de los criterios que deberá orientar la educación, el que ésta sea de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. Asimismo, se estima conveniente señalar, que en la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, el Ejecutivo Federal considere la opinión de los maestros, por lo que se propone incluir a éstos en la parte conducente de la fracción III del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se propone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que coordinará el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, situación que obedece a que la connotación del Sistema resulta acorde con las diversas partes que definirán la evaluación de los diversos componentes del Sistema Educativo Nacional, situación que se reflejaría en la fracción IX del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)"

Ahora bien, en cumplimiento a la reforma constitucional de mérito, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece, de la que destaca, en lo que a este caso interesa, lo siguiente:

TÍTULO PRIMERO
Disposiciones Generales

CAPÍTULO I

Objeto, Definiciones y Principios

“Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio.

Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social, y de observancia general y obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos.

El marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustará a las previsiones de esta Ley.

Los servicios de Educación Básica y Media Superior que, en su caso, impartan los ayuntamientos se sujetarán a la presente Ley. Las autoridades educativas locales deberán realizar las acciones de coordinación necesarias con los ayuntamientos.

La presente Ley no será aplicable a las universidades y demás instituciones a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Consejo Nacional de Fomento Educativo y organismos que presten servicios equivalentes en las entidades federativas, ni a los institutos de educación para adultos, nacional y estatales.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

I. Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior;

II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente;

III. Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente, y

IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente”.

Adquiere especial relevancia, para resolver el presente asunto, referir también lo que, en lo que interesa, se dispone en la normativa transitoria del decreto por el que se expidió dicho ordenamiento:

TRANSITORIOS

“Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

“Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan a este Decreto”.

“Tercero. Los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta Ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor”.

También el once de septiembre de dos mil trece, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley General de Educación, de las que destaca:

“Artículo 10.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Constituyen el sistema educativo nacional:

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

III.- El Servicio Profesional Docente;

(...)”

“Artículo 11.- La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I.- Autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

II.- Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y (sic)

III.- Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio;

IV.- (DEROGADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013).

(ADICIONADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

V.- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

- a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
 - b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y
 - c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables;
- (ADICIONADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

VI.- Autoridades Escolares, al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares.

(...)"

CAPITULO II

DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

Sección 1.- De la distribución de la función social educativa

"Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2004)

I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

(REFORMADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

XII.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;

(...)

XIV.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica - incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2004)

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2004)

III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;

(REFORMADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2004)

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ENERO DE 2011)

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la

primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2013)

VI Bis.- Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

(REFORMADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

VII.- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.

Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

(REFORMADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

VIII.- Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y

IX.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables”.

“Artículo 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

(ADICIONADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

I Bis.- Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

(ADICIONADA, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

II Bis.- Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de

educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional

Docente;

(...)

XIII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13”.

“Artículo 15.- El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

Para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo”.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

“Artículo 16.- Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente”.

De igual modo, es pertinente referir, además, en lo que al caso interesa, las disposiciones transitorias del decreto de reforma a la Ley General de Educación:

“Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

“Segundo.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto”.

“Tercero.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento”.

“Cuarto.- La información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas formará parte, en lo conducente, del Sistema de Información y Gestión Educativa.

La Secretaría de Educación Pública deberá tomar las medidas conducentes para llevar a cabo la migración de la información al citado Sistema, mismo que se regulará y organizará conforme a las disposiciones y lineamientos que expida dicha dependencia.

(...)”

“Noveno.- Con el propósito de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación obligatoria, en el marco de las disposiciones que regulan el Servicio Profesional Docente, las autoridades educativas federal y locales, adecuarán su normativa de naturaleza laboral y administrativa, debiendo dejar sin efectos la que se oponga o limite el cumplimiento de dicha obligación.”

“Décimo.- Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto deberá estar en operación en todo el país el Sistema de Información y Gestión Educativa que incluya, por lo menos, la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas.

(...)”

“Décimo Segundo.- A efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, las autoridades educativas deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos.

(...)”

Así pues, tales ordenamientos constituyen el marco bajo el cual deben actuar las autoridades educativas a nivel federal y local, **debiendo estas últimas, ajustar sus leyes a lo que prevén las Leyes Generales del Servicio Profesional Docente y de Educación, siguiendo lo que, para efectos de la operatividad de esta legislación, se prevé en las disposiciones transitorias.**

Por tanto, como se advierte, la materia de educación es concurrente, correspondiendo al orden federal, con la finalidad de unificar y coordinar la función educativa en el país, dictar los lineamientos generales, en términos del artículo 3° constitucional, no sólo a través de la expedición de la Ley General de Educación, sino además, actualmente, también de la relativa al Servicio Profesional Docente y de la concerniente al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Siendo que, **el orden local debe ajustar sus leyes a dichas normas generales.** Para que, de esta manera, se cuente con un sistema educativo **nacional**, en el que, la calidad de la educación es el eje principal de todo el sistema.

Por otra parte, conviene transcribir los restantes preceptos de la Constitución Federal que el promovente estima vulnerados, los cuales son:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).”

“Artículo 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; (...).”

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a

los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Los artículos precitados, en esencia, establecen lo siguiente:

- El artículo 40 consagra la voluntad innegable del Estado Mexicano para constituirse como una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos.
- El numeral 41, estipula el ejercicio de su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados.
- La fracción XXV del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente, así como para crear leyes en las cuales se distribuya entre los niveles de gobierno el ejercicio de la función educativa.

- El artículo 124, estatuye las facultades reservadas al Estado.
- Por su parte el precepto 133, establece la supremacía constitucional.

En esta medida, los congresos estatales deben emitir en el marco de sus competencias, la legislación estatal en materia educativa, cuyo marco normativo deberá ser armónico con la reforma Constitucional en la materia, **así como, con las Leyes Generales del Servicio Profesional Docente y a la Ley General de Educación**. Así, la causa esencial que sostiene el reclamo planteado consiste en la omisión de expedir las disposiciones estatales en materia educativa que cumplan con los parámetros establecidos en la Carta Magna y la Ley General del Servicio Profesional Docente. Esto al parecer del Poder Federal actor, genera la transgresión del propio orden constitucional, ante la desatención de la adecuación normativa ahí exigida.

En relación con actos de esa naturaleza, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver las controversias constitucionales 80/2004¹¹ y 88/2010¹², sostuvo que la inconstitucionalidad por omisión legislativa se refiere a las violaciones a la Constitución, derivadas no de una acción, sino de una omisión del legislador en su función primordial, esto es, expedir leyes.

Al respecto, precisó que la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en

¹¹ Resuelta en sesión de catorce de julio de dos mil cinco.

¹² Resuelta en sesión de al catorce de junio de dos mil doce.

un tiempo razonable, o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien cuando al expedir una ley dicta una regulación no acorde con la Constitución, por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía. Por eso señaló que la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional. Es decir, que la omisión legislativa puede ser absoluta o parcial; la primera, se da ante la ausencia total de una ley cuya emisión se prevé en el marco constitucional; la segunda, cuando el legislador al dictar una ley en ejercicio de su facultad constitucional, lo hace en forma deficiente o incompleta.

Asimismo, esta Suprema Corte expuso que en nuestro sistema jurídico, debe estimarse que el legislador ordinario ha recibido del órgano reformador de la Constitución, determinados mandatos, contenidos en la norma constitucional, por lo que, no sólo cuenta con la facultad o autorización, sino que está obligado a crear las leyes necesarias para darle plena eficacia a las disposiciones constitucionales y, ante su inactividad, debe considerarse que se transgrede la supremacía constitucional y, aún más, cuando con ese silencio se llega a originar una situación jurídica contraria a la Constitución, esto es, con motivo de las consecuencias que de esa inactividad se deriven.

Por tanto, se añadió que la falta de desarrollo de mandatos constitucionales, de legislar dentro del plazo que establece el propio órgano reformador de la Constitución, incluso sobre la base de plazos razonables, también origina una omisión

legislativa que transgrede la Constitución, al estarse ante un mandato expreso al legislador secundario para expedir una ley que exige ser observado, pues de lo contrario, se conculca la supremacía constitucional y se impide su plena eficacia.

Consideraciones que, en esencia, se contienen en la resolución relativa a la controversia constitucional 14/2005, que dio origen a la tesis de jurisprudencia P. /J. 11/2006¹³, que establece:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el*

¹³ (Pleno. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIII, Febrero de 2006. Página: 1527)

órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente”.

Trasladando esas consideraciones al caso, a efecto de verificar si se actualiza o no la omisión legislativa alegada, es necesario reiterar que, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de febrero de dos mil trece, se reformaron los artículos 3º, fracciones III, VII y VIII¹⁴; y 73 fracción XXV¹⁵, se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Federal, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, otorgando al Congreso de la Unión, la facultad para expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; asimismo, 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.

En este sentido, como se señaló en el artículo tercero transitorio del decreto, como parte integrante de la norma general, se fijó un mandato expreso para que el Congreso de la Unión, expidiera la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las reformas a la Ley General de Educación, para lo

¹⁴ Precepto transcrito con anterioridad.

¹⁵ Precepto transcrito con anterioridad.

cual se otorgó un plazo de seis meses, a partir de la fecha de publicación de ese decreto (26 de febrero de 2013).

En cumplimiento a tal obligación, el Congreso de la Unión, el once de septiembre de dos mil trece, publicó el Decreto por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de **la Ley General de Educación, y se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente.**

En tal sentido, los artículos terceros transitorios, tanto del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos preceptos de la Ley General de Educación, como del decreto por el que se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, se obligó a los congresos locales a legislar sobre la materia, para lo cual, el marco normativo de la misma **deberá ser armónico con la reforma constitucional en materia de educación y las leyes generales.** Los citados transitorios son del siguiente tenor:

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

“Tercero.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento.”

LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE.

“Tercero. Los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con

base en las disposiciones de esta Ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor”.

De lo anterior, se colige **una facultad de ejercicio obligatorio dirigida al legislador estatal para adecuar sus ordenamientos y proveer lo relativo, respecto a la materia educativa**. No obstante, el legislador del Estado de Oaxaca y el Ejecutivo de ese Estado, a la fecha, no ha emitido la legislación que le corresponde; por lo que, se advierte un incumplimiento de su obligación legal.

Así, dado que a la fecha de resolver la presente controversia constitucional, no ha sido expedida por la legislatura local la ley estatal que reglamente la materia educativa, cuyo marco normativo deberá estar armonizado con la reforma constitucional, es evidente que **es existente la omisión de que se acusa a los demandados** y que, esta omisión implica una violación al propio artículo 3º de la Constitución Federal, y a lo dispuesto en los respectivos artículos terceros transitorios, de los Decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece, mediante los cuales se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reformó la Ley General de Educación, en tanto que dichos transitorios, obligan al legislador local, para que en un plazo máximo de seis meses, emita la legislación educativa, la cual, como se ha dicho, deberá armonizar su marco normativo con los decretos mencionados; por lo anterior, se evidencia la omisión legislativa de la que se duele el actor.

Así, se actualiza la omisión legislativa absoluta de competencia obligatoria, atribuible en principio al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, quien interviene de manera determinante en la formación de leyes, en términos de los

artículos 50, fracciones I y II¹⁶, 51, 52, 53, 58¹⁷ y 59, fracciones II, L, y LIII¹⁸, de la Constitución

¹⁶ “Artículo 50. La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I. A los Diputados;
II. Al Gobernador del Estado;
(...)”

¹⁷ “Artículo 51. La discusión y aprobación de las leyes se hará con sujeción a las disposiciones de esta Constitución y la normatividad del Congreso del Estado; todas las iniciativas serán turnadas a las comisiones competentes para ser dictaminadas de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso.

El Gobernador del Estado podrá presentar una iniciativa de reforma constitucional y hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente; lo deberá hacer durante los primeros quince días naturales de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas y votadas por el Pleno antes de que concluya el periodo.

Si las comisiones a las que se turnaron las iniciativas preferentes no presentan el dictamen correspondiente en el plazo de treinta días naturales, la Mesa Directiva del Congreso formulará excitativa pública para que lo hagan en los siguientes diez días. En caso de que no presenten el dictamen, la Mesa Directiva presentará la exposición de motivos de la iniciativa como dictamen y lo someterá a consideración del Pleno del Congreso del Estado, para que éste lo discuta y vote a más tardar en la siguiente sesión del mismo periodo ordinario, en los mismos términos y condiciones que prevea la ley.

En el caso de que la Mesa Directiva no cumpla con lo establecido en el párrafo anterior, sus integrantes dejarán de ejercer ese cargo, con independencia de las sanciones que para los diputados prevé la Constitución”.

“Artículo 52. En la discusión de los proyectos de leyes y decretos, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución.

(REFORMADO, P.O. 15 DE ENERO DE 1983)

ARTICULO 53. En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes:

(ADICIONADA, P.O. 15 DE ABRIL DE 2011)

I.- El estudio, dictaminación, discusión y aprobación de una iniciativa se realizará conforme a esta Constitución y la normatividad del Congreso;

(REFORMADA, P.O. 15 DE ABRIL DE 2011)

II.- Aprobado un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones, lo publicará inmediatamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

(REFORMADA, P.O. 15 DE ABRIL DE 2011)

III.- Si las tuviere lo devolverá dentro del término de 15 días. De no hacerlo procederá a la promulgación y publicación inmediatas.

...

Si el legislativo insiste en mantener su proyecto original, éste quedará firme con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación inmediatamente, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

El Ejecutivo del Estado no podrá vetar las resoluciones del Congreso cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Gran Jurado, lo mismo que cuando el Congreso del Estado declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios del Estado por delitos

Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.

En efecto, el plazo de seis meses otorgados a las entidades federativas, para adecuar sus legislaciones a lo que establecen tanto Ley General del Servicio Profesional Docente como la Ley General de Educación, **feneció el doce de marzo de dos mil catorce**, por lo que, a la fecha de esta resolución, es evidente que ha transcurrido en exceso dicho plazo, sin que, de las constancias de autos se haya demostrado que se hubiera emitido la legislación correspondiente; consecuentemente, como ya se adelantó, es existente e inconstitucional la omisión de que se acusa a las autoridades demandadas.

*oficiales; tampoco podrá vetar la legislación orgánica del Poder Legislativo ni los decretos que convoquen a periodos extraordinarios de sesiones; y
...*

Artículo 58. Todo proyecto que sea aprobado definitivamente será promulgado por el Ejecutivo en la siguiente forma:

"N.N. Gobernador (aquí el carácter que tenga, si es constitucional, interino, etc.) del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a sus habitantes, hace saber:

Que la Legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

La (aquí el número ordinal que le corresponda) Legislatura del Estado, decreta:

"(Aquí el texto de la ley o decreto).

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla. - (Fecha y firma del Presidente y Secretarios).

Por tanto, mando que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

(Fecha y firma del Gobernador y el Secretario del Despacho)".

¹⁸ *"Artículo 59. Son facultades del Congreso del Estado:*

(...)

II. Expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República; (...)

L. Cumplir con las obligaciones legislativas que le impone la Constitución Federal y las que le impongan las leyes generales;

(...)

LIII. Legislar sobre todos los servicios públicos, oficiales y particulares dentro del Estado;

(...)"

En este sentido, debe hacerse hincapié en que, la omisión que se ha acreditado, violenta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como ya ha sido establecida en diversos asuntos y que dieron lugar a las tesis **P. /J. 13/2006** y **P. /J. 12/2006**, mismas que pueden ser citadas de manera análoga y cuyos rubros son los siguientes:

“FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).¹⁹”

“PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO

¹⁹ Texto: “La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa.”

**QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999,
AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO
DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO
PRECEPTO CONSTITUCIONAL.²⁰**

No debe pasar desapercibido que las autoridades demandadas han señalado la realización de diversas gestiones encaminadas a emitir la legislación local en la materia, siendo las siguientes:

a) Del Legislativo demandado:

1. Foros de Análisis y Discusión hacia la construcción de la Ley Estatal Educativa;
2. Convocatoria suscrita por el Gobierno del Estado la Legislatura Local y la Sección XXII del Sindicato;
3. Declaración Política del Estado, de la legislatura local y de la sección XXII;
4. Ante-proyecto de la Ley de Educación del Estado de Oaxaca;
5. Foros Sectoriales.

b) Por parte del Ejecutivo Local:

²⁰ Texto: “La facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el citado precepto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. En ese sentido, el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta relativa no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio señalado como al propio 115 constitucional, pues con dicha omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces.”

1. Reuniones del Subsecretario de Educación Media Superior y el Coordinador Nacional del Servicio Profesional Docente, con representantes de IEEPO;
2. Reunión Nacional con autoridades educativas estatales sobre evaluación complementaria o adicional para el Concurso de Ingreso a la Educación Básica;
3. Convocatorias públicas y abiertas a los egresados de las Instituciones Públicas Formadoras de los Profesionales;
4. Convocatoria a Egresados de Escuelas Normales.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera, que si bien se han realizado diversas gestiones a efecto de emitir la norma local en materia educativa, lo cierto es, como ya se señaló, que no han expedido la norma que regirá en materia de educación en el Estado de Oaxaca, ajustándola a las reformas constitucionales y legales en la materia, de ahí que, no ha cumplido con la obligación, que la legislación general le impuso sobre el particular. Por lo tanto, no es dable considerar que las gestiones o trámites realizados sean suficientes para tener por cumplida la obligación constitucional del legislador local, puesto que la emisión de la norma, a la par, de ser de expedición obligatoria, es necesaria para cumplir con el mandato legal a efecto de no contravenir la Constitución Federal.

Tampoco es óbice, lo señalado por el Congreso y Gobernador, ambos del Estado de Oaxaca, en el sentido de que en el presente caso, se debe consultar a los pueblos indígenas del

Estado para la emisión de la reforma legal a la que está obligado, y que por ello, no le es posible la emisión de la Ley relativa; toda vez que, precisamente por las cuestiones que pudiera implicar la reforma de mérito, en las Leyes Generales, se estableció un plazo prudente de seis meses, para dar cumplimiento con el mandato de emitir legislación estatal en materia educativa.

Esto, aunado a que, de la fecha en que se vencieron, los seis meses (12 de marzo de 2014) a la fecha en la que se emite la presente resolución, han transcurrido ocho meses, sin que se haya emitido la legislación respectiva; esto es, que de la fecha en la que inició su obligación, a la fecha en la que se resuelve este asunto, ha transcurrido **más de un año** (un año seis meses), tiempo suficiente para que los poderes demandados hubieran desahogado las consultas que señalan y hubieran emitido la legislación correspondiente.

Por otra parte, en atención a lo manifestado por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante escrito de veintiocho de octubre de dos mil catorce, en el sentido de que ha subsanado la omisión legislativa reclamada, por lo que, lo conducente es desechar por improcedente la presente controversia constitucional, con relación el mencionado ente jurídico.

Debe decirse que no se actualiza la aludida cesación de efectos de los actos que se le imputan, toda vez que, la iniciativa presentada por parte del Gobernador del Estado de Oaxaca, no provoca tal cesación de efectos de los actos impugnados, ya que, la sola presentación de la iniciativa, es el inicio del proceso legislativo; sin embargo, si bien al haber presentado la iniciativa referida el Gobernador del Estado, sin ser el único a quien

corresponde dicha iniciativa, de alguna forma ha realizado el acto que tenía a su alcance para subsanar la omisión legislativa impugnada, lo cierto es que, para tener por subsanada la omisión que se acusa es necesario expedir **y publicar** la legislación respectiva, a efecto de que entren en vigor las reformas en materia educativa, esto es, emitir en su totalidad la ley, de acuerdo a los respectivos artículos terceros transitorios de los Decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece, mediante los cuales se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reformó la Ley General de Educación, en relación con el Decreto de reformas a la Constitución General en materia educativa, publicado en el mismo medio oficial, el veintiséis de febrero de dos mil trece.

Por tanto, resulta fundado el argumento de la parte actora y se actualiza una violación a los artículos 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los respectivos artículos terceros transitorios de los Decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece, mediante los cuales se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reformó la Ley General de Educación; lo cual, redundaba también en una violación al artículo 133 de la Constitución Federal.

SEXTO. Efectos. Frente a la conclusión alcanzada, con fundamento en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, y con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en la entidad federativa, este Tribunal Pleno, tomando en consideración que el plazo otorgado para emitir la legislación en materia de educación ha transcurrido en exceso, determina que el Congreso del Estado de Oaxaca, a

más tardar, en su siguiente periodo de sesiones, que inicia el quince de noviembre y concluye el quince de abril, de conformidad con los artículos 42 y 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 7 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado, **legisle y emita** la regulación estatal en materia educativa, con la participación que corresponde al Ejecutivo del Estado, adecuando su marco normativo a lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educación; y una vez hecho esto, el Ejecutivo del Estado conforme a sus competencias deberá promulgar y publicar dicha legislación, esto a fin de subsanar la omisión legislativa.

Finalmente, se precisa que la presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara fundada la presente controversia constitucional, en contra de la omisión legislativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, la cual deberá subsanarse mediante la emisión de la regulación correspondiente, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones del Congreso del Estado de Oaxaca que inicia el quince de noviembre de dos mil quince, en los términos especificados en el último considerando de la presente ejecutoria, y en la inteligencia de que esta declaración surtirá sus efectos a partir de

la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso de dicho Estado.

TERCERO. Publíquese la presente resolución en el Semanario Judicial de la Federación, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez 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., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda, y a la legitimación activa y pasiva.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores

Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional para impugnar omisiones legislativas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez 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., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez 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., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil quince previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, y reservó el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman los señores Ministro Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

ESTA FOJA CORRESPONDE A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL **38/2014**. **PROMOVENTE:** PODER EJECUTIVO FEDERAL. FALLADA EL VEINTICUATRO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE, EN EL SENTIDO SIGUIENTE. **PRIMERO.** ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. **SEGUNDO.** SE DECLARA FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, EN CONTRA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA, LA CUAL DEBERÁ SUBSANARSE MEDIANTE LA EMISIÓN DE LA REGULACIÓN CORRESPONDIENTE, A MÁS TARDAR EN EL SIGUIENTE PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA QUE INICIA EL QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL QUINCE, EN LOS TÉRMINOS ESPECIFICADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE EJECUTORIA, Y EN LA INTELIGENCIA DE QUE ESTA DECLARACIÓN SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTE FALLO AL CONGRESO DE DICHO ESTADO. **TERCERO.** PUBLIQUESE LA PRESENTE RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA. **CONSTE.**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.

El pasado veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por unanimidad de diez votos declarar fundada la controversia constitucional 38/2014, al actualizarse la omisión legislativa hecha valer por el promovente, consistente en la falta de regulación en materia educativa en el Estado de Oaxaca, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal¹, en la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la Ley General de Educación.²

Si bien comparto el sentido de la sentencia, estimo necesario realizar voto concurrente a efecto de robustecer las consideraciones en que se sustenta y desarrollar el alcance de las facultades legislativas para el Estado de Oaxaca, así como el estudio de las omisiones legislativas en los casos en que el deber de legislar deriva de un precepto legal y no de un precepto constitucional como es el caso.

A. Alcance de las facultades legislativas para el Estado de Oaxaca

Como se indica en la sentencia, el veintiséis de febrero de dos mil trece fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el

¹ Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

Decreto de reforma a los artículos 3 y 73 de la Constitución Federal, cuyo artículo tercero transitorio señala que el Congreso de la Unión debía expedir las reformas a la Ley General de Educación y la Ley del Instituto Nacional para la Educación en un plazo de seis meses.

Así pues, el once de septiembre de dos mil trece fueron publicados por una parte, el Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley General de Educación y, por otra, el Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, cuyos artículos terceros transitorios determinaron que los gobiernos estatales debían armonizar sus legislaciones y las disposiciones aplicables con base en las mencionadas leyes en un plazo de seis meses, que feneció el doce de marzo de dos mil catorce, sin que a la fecha de la resolución de la controversia se hubieren emitido las legislaciones correspondientes en el Estado de Oaxaca.

En ese sentido y dado que los referidos artículos transitorios establecieron un deber para los Estados de armonizar sus legislaciones a los ordenamientos citados, que implican cuestiones relacionadas con el servicio profesional docente, considero que la sentencia debió desarrollar el alcance de las facultades legislativas que al efecto fueron otorgadas por la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educación al Estado de Oaxaca.

² Artículos terceros transitorios de los Decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, por los que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reforma la Ley General de Educación.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

Lo anterior, en consideración a lo resuelto por el Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 47/2014 y 48/2014, en las cuales

se determinó que sólo la federación tiene competencia para legislar en materia del Servicio Profesional Docente.

Lo expuesto resulta trascendente debido a que abre el cuestionamiento sobre el alcance de las atribuciones legislativas de las Entidades federativas en materia de servicio profesional docente.

Si bien es cierto que la materia del servicio profesional docente se encuentra federalizada, los artículos 8º y 9º de la Ley General del Servicio Profesional Docente³ otorgan competencias operativas a las autoridades educativas a nivel estatal.

Por su parte, el artículo 1º, tercer párrafo de la Ley General del Servicio Profesional Docente determina que el marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustará a las previsiones de la misma, del mismo modo que los servicios de educación básica y media superior que, en su caso impartan los ayuntamientos.

Asimismo el propio artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente señala que *“los gobiernos*

³ Artículo 8. En el ámbito de la Educación Básica corresponden a las Autoridades Educativas Locales las atribuciones siguientes: (...).

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta Ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.”

Como se observa, existe un deber de armonización de las leyes de las entidades federativas que deriva de los preceptos citados, el cual, no había sido acatado por el Estado de Oaxaca.

Cabe destacar que dicho deber existe aun cuando se argumentara que no se actualiza una omisión legislativa, al considerar que el Estado de Oaxaca no puede legislar en materia de servicio profesional docente, debido a que las entidades federativas no pueden legislar de manera anciliaria sobre la materia de servicio profesional docente.

La obligación de ajuste permanece vigente, independientemente de que las entidades federativas puedan o no legislar en cuestiones relativas al Servicio Profesional Docente, pudiendo considerar, por ejemplo, la posibilidad de derogar o modificar normas o determinadas competencias con la finalidad de hacer funcional el nuevo sistema.

Así, estimo que el deber de que se habla no pasa forzosamente por el ejercicio de alguna competencia relacionada materialmente con el Servicio Profesional de Docente, sino que responde a la

Artículo 9. En el ámbito de la Educación Media Superior corresponden a las Autoridades Educativas y a los Organismos Descentralizados, respecto de las escuelas a su cargo, las atribuciones siguientes: (...).

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

necesidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes para permitir el funcionamiento de dicho servicio y el sistema nacional.

B. Análisis de las omisiones legislativas en los casos en que la obligación de legislar deriva de un precepto legal y no de un precepto constitucional.

Como se advirtió al inicio del documento, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia consideró que en el caso sí existía una omisión legislativa que vulneraba el contenido de la Constitución federal y, por unanimidad de votos, determinó declarar fundada la controversia.

Aun cuando comparto el sentido de la sentencia, considero que resultaba necesario pronunciarse respecto de los casos en que la omisión legislativa hecha valer, deriva de una norma legal y no de la Constitución, aspecto que, estimo, resultaba esencial en cumplimiento al principio de exhaustividad que debe regir el análisis de la *litis*.

Al contestar la demanda, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca alegó que la temporalidad prevista en los artículos terceros transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la Ley General de Educación no podían vincularlo, pues los precedentes obligan a que se trate de un mandato de adecuación que se encuentre en el texto constitucional, sin embargo, la sentencia no se pronunció al respecto.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

El tema descrito conlleva un pronunciamiento de procedencia, a través del cual es posible determinar si las legislaturas de los Estados pueden estar vinculadas a emitir leyes en un periodo determinado por mandatos contenidos en leyes federales.

Las tesis de jurisprudencia y precedentes que implican casos de omisión legislativa, indican que la falta de desarrollo de mandatos constitucionales de legislar dentro del plazo que establece el propio órgano reformador de la Constitución, origina una omisión legislativa que transgrede la Constitución, sin que a la fecha exista una interpretación extensiva del criterio para señalar que el mandato de legislar en determinado plazo establecido en una ley secundaria, genera la misma transgresión.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha determinado que la inactividad del legislador federal o local se puede traducir en una afectación a la esfera competencial de los órganos de Estado, al constituirse como un obstáculo que impide el ejercicio de sus atribuciones para dar plena eficacia a los contenidos de las normas constitucionales.

Con base en lo anterior, estimo que el hecho de que un órgano legislativo local desatienda los términos obligatorios, establecidos en una ley general, para que órganos legislativos estatales armonicen o adecúen determinados contenidos a lo señalado en la misma ley, produce una violación a la competencia del orden federal para la distribución y operación del sistema nacional.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

La competencia que la Constitución ha conferido al orden federal en los artículos 3º y 73, fracción XXV constitucionales, para que a través de una ley general, se determine la forma efectiva de la participación de las entidades federativas y municipios en materia educativa y de servicio profesional docente, conlleva la posibilidad de definir los términos y parámetros mediante los cuales se dará eficacia y funcionalidad a dicho sistema.

La estructura federal del Estado mexicano, la cual se encuentra consagrada en los artículos 40, 41, 73, 124 y 133 de la Constitución Federal, hace que las entidades federativas no puedan calificar o decidir respecto del ejercicio de las competencias federales, puesto que la vigencia y aplicación de la Constitución y de las leyes federales no depende de la voluntad de los Estados.

La mera posibilidad de permitir que un Estado pueda definir el alcance de las regulaciones de los poderes federales representaría un grave rompimiento de la unión política del Estado y la sumisión de la Federación a la voluntad particular de cada una de las entidades federativas.

Así pues, estimo que la Federación puede señalar en las Leyes generales, los plazos para que los Estados lleven a cabo determinadas acciones legislativas o administrativas, a efecto de garantizar, en el caso, la operación eficaz de la concurrencia en la materia educativa, así como del servicio profesional docente.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

La falta absoluta de legislación estatal en el Estado de Oaxaca en el plazo expresamente determinado por el orden federal, conculca las atribuciones constitucionales de ese nivel de gobierno, toda vez que impide que se regule y opere correctamente el sistema nacional de servicios educativos, según lo establecido en los artículos 3º y 73 fracción XXV constitucionales.

Como lo indica la sentencia, en el caso se actualiza una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio, pues aun cuando el Congreso del Estado de Oaxaca estaba obligado a acatar el mandato impuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Profesional Docente, no lo cumplió en el plazo de seis meses que vencía el doce de marzo de dos mil catorce.

De este modo, la omisión de expedir una ley que permita a la autoridad estatal la implementación de contenidos y ejecución de atribuciones que le han sido concedidas en la Ley General de Servicio Docente y la Ley General de Educación, genera la inoperancia del sistema de concurrencias en la materia educativa y en el servicio profesional docente, lo cual violenta la atribución constitucional del orden federal para establecer y hacer funcionar de forma eficaz el servicio público de educación.

En términos de lo expuesto, se trata de un incumplimiento por parte de la entidad federativa de una obligación constitucional y las explícitas derivadas de las leyes generales aprobadas en función de la primera, por lo que corresponde a todos los órganos

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

competentes del Estado de Oaxaca subsanar la falta, ya que el objetivo de la controversia no es el deslinde de responsabilidades de las autoridades competentes para emitir la norma, sino la determinación o no de la existencia de una omisión legislativa generada y, en su caso, la exhortación a legislar en un plazo determinado.

C. Observaciones generales

Si bien me parece correcta la afirmación hecha en la sentencia en el sentido de que las gestiones realizadas por el Estado de Oaxaca, encaminadas a cumplir con el mandato constitucional de legislar en materia educativa no se traducen en el cumplimiento de tal obligación, considero que debió referirse el razonamiento elaborado por esta Suprema Corte de Justicia, a través del cual se indica que las omisiones legislativas se actualizan momento a momento y que dejan de existir o quedan subsanadas a partir de que se emite la norma correspondiente, lo cual no acontecía en el presente caso.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro y texto siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones,

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.

Lo anterior es relevante, ya que en el análisis de fondo la sentencia indica que “no se actualiza la cesación de efectos de los actos que se le imputan, toda vez que, la iniciativa presentada por parte del Gobernador del Estado de Oaxaca, no provoca tal cesación de efectos de los actos impugnados” lo cual, además de restar claridad a la estructura misma de la sentencia – al ser un argumento correspondiente a causales de improcedencia-, es incorrecto, pues lo que debió indicarse es que la controversia constitucional resultaba procedente debido a que el deber de emitir la ley correspondiente no había sido cumplido al momento de la resolución.

Por su parte, aun cuando comparto la apreciación de la sentencia al considerar erróneos los argumentos del Congreso y del Gobernador del Estado de Oaxaca, referentes a que la demora en la publicación de la norma se debía, entre otras cuestiones, a la obligación de consultar a los pueblos indígenas del Estado, considero que el estudio debió aclarar que la consulta indígena y el deber de emitir la norma, corresponden a obligaciones diferentes que no se contraponen, de manera que el cumplimiento de una en forma alguna limita o condiciona el cumplimiento de la otra.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014.**

Al respecto la sentencia indica que al momento de la resolución de la controversia por la Suprema Corte de Justicia había pasado poco más de año y medio desde el surgimiento del mandato de legislar, siendo ese tiempo suficiente para haber llevado a cabo las referidas consultas.

Si bien la sentencia buscaba evidenciar la demora en la emisión de la norma en materia educativa, debió indicar que el Estado de Oaxaca estaba obligado a cumplir el mandato constitucional en los seis meses establecidos en las Leyes Generales de la materia y a observar en ese periodo todos los requisitos vinculados al procedimiento legislativo y a la naturaleza de la norma.

De otra manera se entendería que la falta de emisión de la norma podría ser justificable por un actuar indebido de la autoridad, en el caso, la falta realización de consultas a los pueblos indígenas.

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

****ELF/lbs***

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014

1. En sesión correspondiente al veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro.
2. En esencia, el contexto fáctico del caso radica en que el catorce de abril de dos mil catorce, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes –en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal– promovió una controversia constitucional demandando a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca en razón de la omisión de armonizar el marco normativo estatal en materia educativa al Decreto por el que se reformaron los artículos 3, fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Federal.
3. La sentencia correctamente advierte que, en el caso, se presenta una auténtica omisión legislativa en razón de que en el artículo Tercero Transitorio de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General de Educación, se otorgó el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de publicación de dichas normas para que los Estados y Municipios legislaran sobre la materia de manera armónica con la reforma constitucional en materia de educación.
4. No obstante, se dijo, a la fecha de la emisión del fallo no ha sido expedida por la legislatura local la ley estatal que reglamente la materia educativa, cuyo marco normativo debía ser armónico con la reforma constitucional educativa, por lo que es evidente que existe la omisión de que se acusa al Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca.
5. En relación con lo anterior, coincido con el sentido de la sentencia tanto en lo relativo al proceso legislativo, así como en lo correspondiente a la existencia de la omisión legislativa.

**VOTO CONCURRENT EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014**

6. De conformidad con lo establecido por este Alto Tribunal en las controversias constitucionales 80/2004 y 88/2010, la sentencia correctamente advierte la omisión legislativa, siendo importante resaltar, como lo hace la propia resolución, que este proceso se conforma por varias etapas en las que intervienen tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo. Así, no basta que el primero de éstos alegue haber presentado la iniciativa de reforma para no tenerlo como omiso sino que para que no exista omisión se debe emitir en su totalidad la ley, en cuyos actos legislativos todavía puede incidir el ejecutivo.
7. Ahora bien, respecto al segundo punto antes mencionado, estimo que es imprescindible destacar que la mencionada armonización únicamente radica en creación normativa y no en el ámbito material; es decir, en cuanto al contenido de la legislación local que debe emitirse. Así, en caso de no existir adecuación material de la normatividad local con la reforma constitucional educativa, deberá ser materia de estudio por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en una diversa controversia constitucional.

MINISTRO

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE**

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA