

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 97**  
**O R D I N A R I A**

**LUNES 21 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

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

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

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número noventa y seis ordinaria, celebrada el jueves diecisiete de septiembre del año en curso.

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

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Sesión Pública Núm. 97      Lunes 21 de septiembre de 2015

Nación para el lunes veintiuno de septiembre de dos mil quince:

**I. 254/2014**

Incidente de inejecución de sentencia 254/2014, respecto de la dictada el veintisiete de febrero de dos mil doce por el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, en el juicio de amparo 206/2011, promovido por \*\*\*\*\* . En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“ÚNICO. Se declara sin materia el presente incidente de inejecución de sentencia.”*

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas solicitó dejar en lista el asunto para revisar algunas constancias.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó prorrogar la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que continuará en lista.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

**II. 48/2014**

Controversia constitucional 48/2014, promovida por la Federación, por conducto del Poder Ejecutivo Federal, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas, demandando la invalidez del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dos de abril de dos mil catorce, en específico los artículos 9, fracción III, 12, 13 y 67,

Sesión Pública Núm. 97      Lunes 21 de septiembre de 2015

fracciones II y III. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 13 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, de acuerdo con la interpretación conforme que se propone en el considerando sexto. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 9, fracción III, 12, primer párrafo, en la porción normativa que dice: “Quedan a salvo los derechos adquiridos del personal que se encuentre en servicio a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, dirección o de supervisión en la educación básica o media superior, impartida por el Estado”, así como las fracciones III a V, y 67 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, la que surtirá efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en la Gaceta Oficial del Estado de Zacatecas.”*

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del asunto. Narró que el veintiséis de febrero de dos mil trece se reformaron los artículos 3º, fracción III, y 73, fracción XXV, en materia educativa y del Servicio Profesional Docente, que el once de septiembre de dos mil trece se publicó la Ley General de Educación, que el once de septiembre de dos mil trece se publicó la Ley General del

Servicio Profesional Docente y que el veinticuatro de abril de dos mil catorce se publicó el decreto impugnado. Recordó que el veintinueve de junio de dos mil quince se resolvió un paquete de asuntos relacionados con la Ley General del Servicio Profesional Docente y que el siete de septiembre de este año el Comité de Tesis aprobó las concernientes a estos casos. Propuso someter a la valoración del Tribunal Pleno los considerandos procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Franco González Salas, respecto del considerando quinto, manifestó duda sobre si el Presidente de la República carece o no de legitimación para impugnar el artículo 67, fracciones II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas bajo el argumento de que invade esferas competenciales del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y si esto constituiría o no una causa de improcedencia porque dicho instituto es un órgano constitucional autónomo.

El señor Ministro Cossío Díaz adelantó que la controversia constitucional 39/2014 tendrá la misma particularidad expresada por el señor Ministro Franco González Salas. Señaló que la discusión del orden nacional se suscitó al resolver el asunto “Mc Cain”, referente a las

condiciones de existencia, y de que parte de la idea de que el sistema jurídico mexicano tiene un orden constitucional, un orden federal y varios órdenes locales o estatales, del Distrito Federal y de los municipios. Aclaró que, si bien la Constitución General utiliza expresiones como “Sistema Nacional de Evaluación Educativa”, “Sistema Nacional de Salud” y “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, entre otros, ello no genera un orden jurídico nacional, como sostenía el profesor Vázquez Pando y el señor Ministro Schmill Ordóñez, en el sentido de que el Congreso de la Unión, vía leyes generales o de bases, distribuya las competencias concurrentes entre el orden federal y los órdenes locales, lo cual no significa que el citado Sistema Nacional de Evaluación Educativa implique la creación de un orden intermedio nacional.

Opinó que tanto el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa son de orden federal y, por tanto, se pronunció en favor de la legitimación del Presidente de la República para defender, en controversia constitucional, las atribuciones del orden jurídico federal.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que la naturaleza del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de acuerdo con el artículo 3, fracción IX, constitucional, es de un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que la voluntad del Constituyente fue dotarle de plena autonomía

para realizar sus funciones, en virtud del problema que se estaba enfrentando para cambiar radicalmente el sistema de evaluación de los maestros, por lo que reiteró su duda consistente en si el Presidente de la República tiene la legitimación para defender a dicho instituto.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro Franco González Salas en que el Ejecutivo Federal no tiene interés jurídico en esta controversia constitucional para defender los intereses competenciales de un organismo autónomo, en razón de que el artículo 105 constitucional no lo permite, dada la naturaleza que reviste a cada uno de ellos y, en el caso concreto, para combatir el artículo 67, fracciones II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Recapituló que las siguientes controversias constitucionales 39/2014, 40/2014 y 41/2014 se proyectarán en ese sentido. Estimó que, en caso contrario, se debería justificar ampliamente por qué la autonomía del órgano constitucional cede para considerar que el Ejecutivo Federal puede asumir la defensa de sus intereses competenciales. Recalcó que del contenido del artículo 105 constitucional no deriva la posibilidad de que un órgano constitucional autónomo combata una legislación local por lo que, de permitir que el Presidente de la República los represente en ese sentido, atentaría contra su autonomía al generar un vínculo de dependencia con el Ejecutivo Federal, condicionando a los órganos constitucionales para acudir ante esta Suprema Corte para impugnar algún instrumento que les prive de alguna competencia. Por ello, se manifestó

porque se actualice la falta de interés jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para combatir disposiciones de la legislación de Zacatecas.

El señor Ministro Cossío Díaz observó que las posiciones del señor Ministro Franco González Salas y Pérez Dayán no coinciden en absoluto, pues el primero planteó un problema de orden jurídico nacional, y el segundo uno atinente a las características de los órganos constitucionales autónomos. Concordó en que el artículo 105, fracción I, inciso I), constitucional impide que los órganos constitucionales autónomos impugnen leyes locales; sin embargo, en el caso, el Presidente de la República acude en defensa del orden jurídico federal en el que está inmerso, apuntando una invasión del órgano legislativo estatal respecto de la legislación federal, no a defender concretamente las facultades del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Consideró que argumentar que los órganos constitucionales autónomos, al tener personalidad jurídica y patrimonio propio, salen del orden jurídico federal y generan un orden jurídico distinto no es claramente sostenible. Por esas razones, valoró posible en el caso que el Presidente de la República defienda el orden jurídico federal.

El señor Ministro Medina Mora I. suscribió lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz, respecto de que, en el caso, el Ejecutivo Federal defiende el orden jurídico federal y

de que no existe un orden jurídico nacional distinto del federal, sino en todo caso es un tema de competencias. Estimó conveniente citar el artículo 90 de la Constitución que, si bien su reforma aún no entra en vigor, es una guía de la intención del Constituyente para darle atribuciones de representación al Presidente de la República. Apuntó que la jurisprudencia aclara que sólo existen cinco órdenes normativos, y que si bien el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tiene el carácter de órgano constitucional autónomo, se trata de un ente con funciones especializadas, pero no fuera del orden federal, es decir, sus características no generan un nuevo orden jurídico. Coincidió en que el artículo 105 constitucional no otorga a los órganos constitucionales autónomos la capacidad de enderezar controversias constitucionales en contra de los órdenes normativos estatal, municipal o del distrito federal, sino sólo contra otros órganos constitucionales autónomos y contra los Poderes federales y, en ese sentido, es precisamente la función del Ejecutivo Federal defender la aplicación y vigilancia de los principios de la legislación general en materia educativa.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas concordó con los señores Ministros Medina Mora I. y Cossío Díaz porque, por una parte, de acuerdo con los precedentes, el Presidente de la República puede defender el orden federal en controversia constitucional, los cuales resultan aplicables al caso y, por otra parte, si bien el artículo 105, fracción I, inciso I), constitucional otorga legitimación



procesal a los órganos constitucionales autónomos para acudir a este medio de control, dicha capacidad procesal se encuentra limitada expresamente a la impugnación de normas generales o actos de los Poderes federales, Ejecutivo y Legislativo, no respecto de normas o actos emitidos por las autoridades estatales, como en el caso. En ese sentido, señaló que votaría por la legitimación del Presidente de la República para acudir a la controversia constitucional en representación del orden federal, como votó en precedentes.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena consideró que existe la legitimación del Ejecutivo Federal para defender una norma que él promulgó y, en ese sentido, está plenamente acreditada.

El señor Ministro Franco González Salas distinguió entre orden jurídico nacional y un órgano constitucional autónomo, pues ese fue uno de los puntos fundamentales de la reforma. Aclaró que su duda responde a lo planteado por el Ejecutivo Federal en su concepto de invalidez, dado que el proyecto no trata acerca del orden jurídico nacional, sino de la invasión de esferas competenciales del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Adelantó que, de mantenerse el proyecto en sus términos, votaría en contra porque el Ejecutivo Federal no tiene legitimación para defender a un órgano constitucional autónomo; sin embargo, de acotarse al orden jurídico nacional y aludirse los precedentes, podría votar en favor del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se expresó de acuerdo con que el Poder Ejecutivo tiene legitimación en este caso para defender los intereses atinentes a las atribuciones del órgano constitucional autónomo evaluador en materia de educación; sin embargo, por razones distintas a las expuestas, pues el artículo 3, fracción IX, constitucional lo prevé como un órgano constitucional autónomo con facultades para diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; lo cual significa que estas atribuciones las otorga la Constitución, no una ley general ni una ley federal. Apuntó que del último párrafo de ese artículo se podría considerar que existe un orden nacional en materia de educación, ya que se distingue entre las facultades el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las autoridades locales y federales.

En ese contexto, señaló que de estimarse que ese instituto forma parte de un orden federal, el Presidente de la República podría estar legitimado y, aun considerando que integre un orden de carácter nacional, también estaría facultado el Presidente de la República, bajo dos argumentos: 1), de conformidad con el artículo 105 constitucional, los órganos constitucionales autónomos no pueden entablar una controversia constitucional en contra de leyes locales que invadan sus atribuciones, siendo que, de valorarse que la Federación —representada por el Ejecutivo Federal— no pudiera acudir a estos casos, se estaría convalidando un espacio de impunidad constitucional de las

leyes locales para invadir las competencias establecidas en una ley general, además de que, si el artículo 105 no previó la situación de mérito, debe interpretarse de manera amplia, lógica, sistémica y teleológica, por lo que se debe entender que, en un estado constitucional jurisdiccional de derecho, todos los actos de autoridad pueden ser revisados por un órgano jurisdiccional de carácter constitucional, y 2) de conformidad con la Constitución y las leyes generales de la materia, se formó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual incide en el ámbito competencial de la Federación, de los Estados y del propio órgano constitucional autónomo, por lo que, si se trastoca cualquiera de las atribuciones de dicho sistema, la Federación está interesada por un mandato constitucional en que esto se corrija. De tal suerte, apuntó que por ambos argumentos existe un interés legítimo del Presidente de la República en esta controversia constitucional, sin que ello signifique que defienda el ámbito competencial del citado instituto.

El señor Ministro Silva Meza concordó en que, de vincularse lo planteado en la demanda y lo regulado en materia de educación, se advierte claramente la defensa de una competencia federal, siendo que probablemente el proyecto debería abundar al respecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la postura atinente a que el titular del Ejecutivo Federal tiene legitimación en esta controversia constitucional, siendo que, en todo caso, lo alegado respecto del artículo 67, fracciones

II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas se reservaría al momento de estudiar el concepto de invalidez respectivo, además de que el propio proyecto indica que se suplirá la deficiencia de la queja.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que, en los proyectos correspondientes a las controversias constitucionales listadas a continuación, él y el señor Ministro Franco González Salas consideraron que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal carece de legitimación para combatir la norma local en representación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Adelantó que, de admitirse que el orden jurídico nacional se defiende por el Ejecutivo Federal como una interpretación amplia del artículo 105, fracción I, inciso I), constitucional, surgiría un problema cuando el instituto pretenda combatir en controversia constitucional un acto del Ejecutivo Federal, dado que ya se habría determinado que el legitimado era el Ejecutivo Federal. Por ello, se pronunció por determinar que el Ejecutivo Federal no tiene interés legítimo para controvertir normas generales que ataquen el ámbito competencial del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se manifestó a favor de la legitimación del Ejecutivo para impugnar esta norma porque se argumentó concretamente respecto del orden jurídico federal, en cuanto a la competencia a favor de la Federación establecida en el

*Sesión Pública Núm. 97      Lunes 21 de septiembre de 2015*

artículo 73, fracción XXV, constitucional, más allá de que pudiera estar involucrado este organismo autónomo y alguna de sus facultades, por lo que el Ejecutivo Federal, a través del Consejero Jurídico, tiene legitimación activa.

La señora Ministra ponente Luna Ramos modificó el proyecto para agregar la tesis aislada de rubro *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN”*.

Precisó que la confusión respecto del artículo 67, fracción II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas podría resultar de la redacción del propio concepto de invalidez, pues se combatió bajo el argumento de que “invade esferas competenciales del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación al regular cuestiones relativas a la evaluación de los docentes”, motivo por el cual el proyecto lo contesta con suplencia de la queja, en la inteligencia de que el Presidente de la República no defiende la competencia del instituto, sino la de la Federación — Congreso de la Unión— para legislar en la materia. Por ello, estimó que el Ejecutivo Federal tiene legitimación para defender la competencia para legislar en materia federal educativa. Aclaró que, en el caso, al instituto de mérito se le llamó como tercero interesado, además de que el proyecto no se pronuncia respecto del tipo de orden de que se trata, razón por la cual lo sostendría.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó a la señora Ministra Luna Ramos que incorporara al proyecto lo recién expresado. Reiteró que se debe diferenciar entre el orden jurídico nacional y un organismo constitucional autónomo y que, de mantenerse la propuesta en el sentido de que el Ejecutivo Federal puede defender al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación votaría en contra.

El señor Ministro Cossío Díaz apuntó que la tesis que agregó la señora Ministra ponente Luna Ramos se refiere al orden jurídico federal, pero ello se diferencia del orden jurídico nacional, el cual estimó que no existe.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea sugirió que la argumentación de la señora Ministra ponente Luna Ramos se plasmara en un documento para permitir el posicionamiento de los miembros del Tribunal Pleno, en aras de construir un precedente informado. Adelantó que votaría por la legitimación, pero por otros argumentos.

La señora Ministra ponente Luna Ramos anunció que repartiría el documento respectivo.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que no tendría inconveniente en que el argumento gire en torno al orden jurídico federal para construir un precedente con el mayor número de adhesiones, y que su posición respecto del orden jurídico nacional la explicitaría en voto concurrente.

La señora Ministra ponente Luna Ramos consultó si se elaboraría un documento aclaratorio o no.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que se votaría acerca de si el Presidente de la República, a través del Consejero Jurídico, tiene legitimación para promover esta controversia constitucional, y que el documento se elabore para que los señores Ministros se pronuncien en un voto concurrente, en su caso, respecto de los argumentos que se contendrán en el engrose.

El señor Ministro Pérez Dayán anunció que no tendría inconveniente en sumarse a la decisión al tratarse de un tema que se reduce a un aspecto competencial en materia de legislación y de la defensa del orden jurídico —cualquiera que éste sea—, persistiendo su duda respecto de la expresión del proyecto atinente a que el Ejecutivo Federal representa al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Adelantó que, derivado de la decisión que se tome, modificaría los proyectos listados de su ponencia referentes al mismo problema.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales advirtió que, en el estudio de fondo, el proyecto analiza un problema entre la legislación local y las facultades que la Constitución otorga a la Federación, no la competencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La señora Ministra ponente Luna Ramos aclaró que, de acuerdo con la demanda, el Consejero Jurídico acudió en

*Sesión Pública Núm. 97      Lunes 21 de septiembre de 2015*

representación exclusiva del Presidente de la República, no del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por lo que la tesis que propuso resulta indispensable.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando tercero, relativo a la legitimación activa, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Luna Ramos modificó el proyecto para agregar en la legitimación lo relativo a la de los terceros interesados, los cuales comparecieron a juicio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, cuarto (modificado) y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I.,



*Sesión Pública Núm. 97      Lunes 21 de septiembre de 2015*

Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó prorrogar la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que continuará en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veinte minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes veintidós de septiembre de dos mil quince, a la hora de costumbre.

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