

**Opinión técnica-jurídica del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria, respecto de la Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para la creación del Sistema Estatal de Educación Inicial (SISEIN); y del Instituto Estatal de Educación Inicial (INSEIN).**

Octubre de 2023.



**Presenta:**

Opinión técnica-jurídica del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria, respecto de la Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para la creación del Sistema Estatal de Educación Inicial (SISEIN); y del Instituto Estatal de Educación Inicial (INSEIN).

**Lic. Lenin Jiménez Hernández**

Director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación  
Parlamentaria

**Lic. Cesario Rojas Vázquez**

Departamento de Estudios Jurídicos e Investigación  
Parlamentaria

**Mtro. Julio César Morales Carrasco**

Departamento de Organización y Capacitación Legislativa

## **DELIMITACIÓN DEL TEMA**

El tema en cuestión se encuentra limitado al estudio de la iniciativa para la creación del Sistema Estatal de Educación Inicial (SISEIN) y la creación del Instituto Estatal de Educación Inicial (INSEIN), con el fin de emitir una opinión técnica jurídica al respecto.

## **METODOLOGÍA**

Se emplea el método dogmático descriptivo, con base en bibliografía especializada, legislación vigente; particularmente en materia constitucional y parlamentaria así como jurisprudencia.

## **ANTECEDENTES**

Con fecha 24 de marzo de 2022 se remitió al Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria de este Congreso, el oficio LXV/CPEC/081/2022, suscrito y firmado por el Maestro CARLOS ABRAHAM VÁSQUEZ HERNÁNDEZ, Secretario Técnico de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales en esta LXV Legislatura, mediante el cual solicita a este Centro opinión técnica jurídica respecto del planteamiento de la C. JUDITH MIRIAM MORALES MARTÍNEZ, quien se ostenta y promueve con el carácter de presidenta de “CAMINANDO JUNTOS EN AMOR A.C.” y plantea, para efectos del presente; la creación del Sistema Estatal de Educación Inicial (SISEIN) y la creación de Instituto Estatal de Educación Inicial (INSEIN).

## **CUESTIONES JURÍDICAS**

En relación a lo anterior, se plantean las siguientes cuestiones jurídicas:

1. Legitimación de la proponente para presentar o plantear iniciativas.
2. La pertinencia de remitir a la materia educativa en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
3. Competencia del Congreso para legislar lo solicitado.
4. Planteamiento genérico con formatos idénticos en diversos estados.

## **LEYES APLICABLES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley General de Educación.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 1. En relación a la legitimación de la proponente para presentar o plantear iniciativas:

El artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece:

**Artículo 50.-** La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I.- A los Diputados;
- II.- Al Gobernador del Estado;
- III.- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relativo a la Administración de Justicia y Orgánico Judicial;
- IV.- A los Órganos Autónomos del Estado, en el ámbito de su competencia;
- V.- A los Ayuntamientos;
- VI.- A los ciudadanos del Estado; y
- VII.- A los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

El artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como el 54 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, redunda en lo relativo a quienes corresponde dicha facultad, atribución y derecho de iniciar leyes.

En el particular, la iniciativa está planteada por una Asociación Civil denominada “CAMINANDO JUNTOS EN AMOR A. C.” por conducto de “LA SUSCRITA JUDITH MIRIAM MORALES MARTÍNEZ EN MI CARÁCTER DE PRESIDENTA”, por tanto, se desprende que, al estar formulada por una persona moral, como lo es una Asociación Civil, no reúne la calidad específica de ser sujeto válidamente legitimado para presentar la iniciativa en cuestión.

No obsta a lo anterior hacer notar que, no se encuentra acreditada la representación legal de la firmante, sus facultades de representación, la naturaleza jurídica de la asociación y tampoco acredita haber ejercido facultades en materia educativa, al respecto, por analogía, debe considerarse la tesis de rubro; *DERECHO A LA EDUCACIÓN. PARA QUE LAS ASOCIACIONES CIVILES PUEDAN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO A RECLAMAR SU INCUMPLIMIENTO, DEBEN ACREDITAR QUE SU OBJETO SOCIAL TIENE COMO FINALIDAD VERIFICAR QUE SE CUMPLAN LAS OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA, ASÍ COMO PROBAR HABER EJERCIDO ESA FACULTAD.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 1a. CLXXI/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 428. Registro 2009188.

## 2. La pertinencia de remitir a la materia educativa en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Como parte de la técnica legislativa, en ejercicio de la lógica de los sistemas normativos, no es pertinente efectuar las reformas que se proponen en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ya que el contenido de este artículo es relativo a la composición pluricultural de la entidad y los derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas; y Afromexicanas.

Como se muestra en el siguiente cuadro comparativo respecto al artículo 16, párrafo séptimo y la propuesta de reforma a dicho artículo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en el que, se propone crear el Sistema Estatal de Educación Inicial (SISEIN).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA	PLANTEAMIENTO
<p><b>Artículo 16.-</b> El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afromexicanas.</p> <p>[...] [...] [...] [...] [...]</p> <p>En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades</p>	<p><b>Artículo 16.-</b> [...]</p> <p>[...] [...] [...] [...] [...]</p> <p><b>Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado – Federación, Estados, Ciudad de México y Municipio impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación</b></p>

comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

**inicial, preescolar, primaria y secundaria, conformarán la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.**

**Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.**

**La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor de la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura, la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.**

**El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños y adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.**

**Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza de aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno sean idóneas y contribuyan a los fines de la educación.**

**A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto de la fracción II de este artículo, el Ejecutivo federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de**

	<p>los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.</p> <p>Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p> <p>Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanista y tecnológica y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>Los particulares podrán impartir educación de todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado reiterará y otorgará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p>
--	---

### 3. Competencia del Congreso para legislar lo solicitado.

La iniciativa trastoca la base primera para el reconocimiento de actos públicos, registros y procedimientos judiciales en todos los estados, inmerso en el artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo propio establece:

**Artículo 121.** *En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:*

***I. Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.<sup>2</sup>***

Es así que, se propone insertar en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el ***Estado-Federación, Estados, Ciudad de México y Municipio impartirá y garantizará la educación inicial...***<sup>3</sup> por lo que, al referirse a la materia educativa, no son aptas de considerarse dentro de la cláusula de entera fe y crédito a que refiere esa disposición normativa.

**4. Planteamiento genérico con formatos idénticos en diversos Estados.**

El planteamiento de cuenta se ha presentado idénticamente como iniciativa en varias entidades de la república, sin variar el contenido de la misma, Incluso, en el ARTÍCULO TRANSITORIO PRIMERO, pretende que los municipios intervengan en el proceso legislativo que plantea, lo que hace patente que el planteamiento es infundado y no considera las características especiales de nuestra entidad federativa, tanto en su composición pluricultural, social y en el particular; normativa.

Ilustra a lo anterior el cuadro comparativo del texto del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contrastado con el planteamiento analizado, a saber:

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.</b>
<p><b>Artículo 3o.</b> Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez</p>	<p><b>Artículo 16.- [...]</b>                      [...]                      [...]                      [...]                      [...]                      [...]</p> <p><b>Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado – Federación, Estados, Ciudad de México y Municipio- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conformarán la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial</b></p>

<sup>2</sup> Énfasis propio.

<sup>3</sup> Énfasis propio.



y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Párrafo tercero. Se deroga.

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. 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 todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

[...]

Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales

**es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.**

**Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.**

**La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor de la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura, la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.**

**El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños y adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.**

**Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza de aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno sean idóneas y contribuyan a los fines de la educación.**

**A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto de la fracción II de este artículo, el Ejecutivo federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades**

<p>involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.</p> <p>[...]</p> <p>IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p> <p>V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>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 inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo, y</p> <p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;</p> <p>[...]</p>	<p><b>federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.</b></p> <p><b>Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</b></p> <p><b>Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanista y tecnológica y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentara el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</b></p> <p><b>Los particulares podrán impartir educación de todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado reiterará y otorgará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</b></p>
---	--

## **CONCLUSIÓN**

Por lo anteriormente vertido, se considera que el planteamiento en cuestión, no reúne los requisitos formales para erigirse en iniciativa.

En cuanto al fondo, el planteamiento se considera redundante al ya encontrarse suficientemente formalizado en norma jurídica lo atinente a la educación inicial y los órganos que intervienen en el cumplimiento del mandato de optimización constitucional que pretende sea su sustento.

## **BIBLIOGRAFÍA**

PÉREZ BOURBON, Héctor, Manual de Técnica Legislativa. 1a edición, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

ALEXY, Robert, Teoría de la Argumentación Jurídica: la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.