**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro,
Demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Demarcación Territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados y delegadas, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Los 35, 39, fracción VIII, 40, 44 y 64 de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 3 y 4, de la Constitución Federal.
- Artículos 1, 2, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho fundamental de seguridad jurídica.
- Derecho a acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización para las maestras y maestros.

- Principio de legalidad.
- Principio de reserva de ley.
- Obligación de proteger y garantizar los derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos referidos en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 01, al miércoles 30 de octubre de la misma anualidad, por lo que, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos

consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de

carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)
La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar conviene precisar que el objetivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es y siempre ha sido es consolidar nuestras instituciones y fortalecer nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución y los derechos fundamentales por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma, toda vez que respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

En ese sentido, la promoción de las acciones de inconstitucionalidad por parte de este Organismo Constitucional no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar la totalidad del orden jurídico, mediante un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

La Comisión Nacional pretende con estas acciones que las leyes que regulan e inciden en el funcionamiento de las instituciones del Estado tengan el mejor marco regulatorio apegado al bloque de constitucionalidad porque su interés es fortalecer el mismo para que todos los actores que interceden tengan plena certeza jurídica, así como las y los gobernados.

De este modo, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Fundamental con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo para la

actuación de funcionarios judiciales locales, que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales de igualdad, no discriminación y seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley, que haga efectivo el derecho a acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización para las maestras y maestros, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Ley Fundamental.

Asimismo, es conveniente precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce el esfuerzo del Congreso de la Unión al expedir la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros, acorde a la obligación con génesis en la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de esta anualidad.

Al respecto, la modificación a los párrafos sexto, séptimo y octavo del numeral 3º de la Norma Fundamental, en franca correlación con el diverso 73, fracción XXV, y los artículos segundo y quinto transitorios del Decreto en mención, incorporan en su texto el reconocimiento de las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, como actores importantes de la transformación social, facultando al Congreso Federal para expedir la Ley General correspondiente, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación del Decreto de mérito.

De este modo, por un lado, se reconoce a los docentes el derecho a acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional y, por otro lado, se constriñe al Congreso de la Unión a expedir una ley en la que establezca las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión.

En términos generales, el texto constitucional dispone que corresponderá a la Federación la rectoría del Sistema de referencia y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación, conforme a los criterios de la educación previstos en el numeral 3º en cita.

Además, establece que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones.

En esa lógica, el Congreso de la Unión tuvo el mandato u obligación de expedir la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, incorporando en su texto, procesos públicos, transparentes, equitativos e imparciales para la 1) admisión, 2) promoción y 3) reconocimiento del personal que ejerza la función docente, en igualdad de condiciones para los aspirantes.

Precisado lo anterior, la ley que nos ocupa fue expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, sin embargo, a juicio de este Organismo Autónomo, dicho ordenamiento no cumple a cabalidad los mandatos ordenados por el Poder Reformador.

Atento a lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve en contra de los artículos 35, 39, fracción VIII, 40, 44 y 64, de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, para lo cual se desarrollarán en el siguiente apartado, dos conceptos de invalidez.

En primer término, se argumentará la inconstitucionalidad de los artículos 44 y 64 de la Ley General en cita, toda vez que dichas disposiciones normativas, encargadas de regular la promoción horizontal o de servicio, tanto a nivel básico como medio superior son omisas en establecer dicha regulación y la delegan a la autoridad administrativa, lo que transgrede el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley.

Por otro lado, se aportarán los argumentos encaminados a sostener la inconstitucionalidad de los numerales 35, 39, fracción VIII y 40, de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, pues contravienen

sus objetivos mismos, al otorgar un trato prioritario a los egresados de las escuelas normales públicas del país, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio para ocupar plazas docentes vacantes, rompiendo con el principio de igualdad de condiciones en los procesos de admisión y promoción del personal al servicio educativo, previamente referido.

En ese sentido, no debe perderse de vista que crear un sistema de preferencias para el ingreso en el servicio público educativo, distinto al previsto en el artículo 3º constitucional, inobserva que el Sistema de Carrera fue pensado como una forma de contribuir al desarrollo integral y máximo logro de aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; así como a la excelencia de la educación en un marco de inclusión y de equidad, por lo tanto, en caso de no incorporar el mandato constitucional en esos términos, vulnera el interés superior de la infancia y la adolescencia.

Es decir, las normas impugnadas en el segundo concepto de invalidez tienen como efecto, el establecimiento de un sistema que no permite apreciar los conocimientos y las aptitudes necesarios del aspirante, sino que únicamente da preferencia a los egresados de diversas instituciones públicas de formación docente, sin considerar que, como se precisó, el Sistema tiene por objeto, garantizar el aprendizaje y desarrollo de los educandos.

Por lo tanto, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos, por parte de las disposiciones impugnadas de la Ley General que nos ocupa, para que ese Alto Tribunal sea quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

X. Concepto de invalidez

PRIMERO. Los artículos 44 y 64, encargados de regular la promoción horizontal o de servicio, tanto a nivel básico como medio superior son omisos en establecer dicha regulación y delegan la emisión de dicha normativa en disposiciones *infra* legales por parte de la autoridad administrativa.

Lo anterior implica una omisión legislativa parcial en facultades de ejercicio obligatorio que transgrede el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley.

En el presente concepto de invalidez se exponen las consideraciones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las disposiciones impugnadas, son omisas en regular las disposiciones para la promoción horizontal o de servicio, tanto a nivel básico como medio superior.

Para sostener el referido argumento de invalidez, resulta oportuno en primer lugar, tener presente que el 15 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

Del análisis de los procesos de reforma constitucional se desprende que la reforma constitucional en comento tuvo entre sus objetivos, establecer un nuevo esquema de admisión, promoción y reconocimiento en el que existieran lineamientos integrales; diagnósticos, además que el ingreso, las promociones y los reconocimientos se realicen bajo procesos públicos, transparentes, equitativos e imparciales, que consideren los conocimientos y aptitudes necesarios para la formación, el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos.

En consonancia con lo anterior, se propuso que el texto constitucional refiriera los lineamientos que debían definirse y desarrollarse en la ley del Sistema para la Carrera de las y los Maestros, para regular de forma clara los procesos de admisión, promoción y reconocimiento de manera que se alejaran de un esquema punitivo y que la admisión, promoción y reconocimiento se relacionen con el potenciar de sus capacidades aptitudes y experiencia, fortalecidas con la formación, capacitación y actualización que el Estado les garantice, para contribuir a la formación, el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Bajo este contexto, conviene acudir al texto constitucional que, en lo que interesa refiere:

“Artículo 3o. (...)

La ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión. Corresponderá a la Federación su rectoría y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación, conforme a los criterios de la educación previstos en este artículo.

La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones y establecidos en la ley prevista en el párrafo anterior, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. **Los nombramientos derivados de estos procesos sólo se otorgarán en términos de dicha ley.** Lo dispuesto en este párrafo en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio. A las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo no les serán aplicables estas disposiciones.
(...)”

Como se desprende del texto constitucional, existe una obligación inherente al legislador para establecer las normas que regulen los procesos para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente.

Ahora bien, como se esbozó en líneas previas, el argumento toral del presente concepto de invalidez radica en señalar que el legislador federal incurrió en una omisión legislativa en ejercicio de una atribución de carácter obligatorio.

Lo anterior, pues, el transcrito artículo 3º constitucional ordenó al legislador federal a establecer en un ordenamiento de rango legal la regulación relativa a los procesos tanto de admisión, como de reconocimiento y promoción del personal en materia educativa.

No obstante, a juicio de este Organismo Nacional, dicha autoridad legislativa fue omisa en establecer la regulación relativa a la promoción horizontal del personal del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, como lo mandata el texto constitucional.

Dicha omisión en la que incurrió el legislador federal, implica una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y reserva de ley.

Para sustentar la premisa anterior conviene desarrollar el contenido esencial del derecho fundamental de seguridad jurídica y su relación con los principios de legalidad, y de reserva de ley, así como los criterios de ese Alto Tribunal en materia de omisión legislativa parcial.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principios de legalidad y reserva de ley.

Con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga

plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a)** Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias acordes a la Norma Fundamental.
- b)** Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c)** Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Ahora bien, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los diversos principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

El principio de reserva de ley constituye un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo –ya sea por sí mismo mediante su facultad reglamentaria o mediante órganos u organismos que dependen de él–, que prohíbe que las disposiciones administrativas generales aborden, materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas

por el Poder Legislativo, mientras que el diverso de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.¹

B. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Por cuanto hace a las omisiones legislativas parciales ese Alto Tribunal ha indicado que incurren en ellas los órganos creadores de normas cuando expiden ordenamientos de manera precaria en una determinada materia.

Es importante precisar que en el orden constitucional mexicano —de acuerdo con la interpretación del Máximo tribunal del país— las competencias que atañen a los poderes públicos se expresan de varias maneras:

- Aquéllas que dictan prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- Por otro lado, existen aquéllas que son de ejercicio potestativo, en las cuales el órgano estatal puede decidir si ejerce o no la atribución conferida.

¹ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: “**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**” y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, p. 293, Materia Administrativa, del rubro: “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.**”

- Finalmente, también se identifican las **competencias de ejercicio obligatorio**, en las cuales el órgano se encuentra **obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.**²

De esta clasificación general que comprende los tipos de atribuciones que determinan el actuar de las autoridades del Estado, en atención a la naturaleza y funciones que desarrollan y de acuerdo con el reparto competencial que se establezca, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la clasificación de las facultades conferidas a los órganos legislativos de la siguiente forma:

- Las facultades de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán.
- Por otro lado, las **facultades de ejercicio obligatorio** con aquellas a las que el orden jurídico establece un **mandato de ejercicio expreso**, es decir, una **obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción;** en este tipo de competencias **el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las**

² Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.³

La diferenciación entre ambos tipos de facultades trae distintas implicaciones al órgano legislativo: por un lado, el orden constitucional le faculta para crear, modificar o suprimir normas de carácter general, que quedará a su arbitrio o decisión de hacer uso o no de esa atribución, sin que ello le implique una obligación.

Por otro lado, se encuentran aquéllas facultades determinadas por el orden jurídico que conforma un mandato de **ejercicio expreso** que se traduce en una obligación de realizarla.

Ese Máximo Tribunal del país, ha sostenido que existen dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos:

1. Omisión absoluta: Se actualiza cuando el órgano legislativo del Estado, no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial.
 - Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: Sucede cuando el órgano legislativo tiene una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.
 - Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: Comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

³ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1528, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.

2. Omisión relativa: Ocurre cuando el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.⁴

- **Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio: Acaecen cuando el órgano legislativo la emite teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo hace de manera incompleta o deficiente.**
- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo: cuando el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo hace de manera incompleta o deficiente.⁵

Una vez expuesta la tipología de las omisiones en que puede incurrir un órgano creador de normas, es dable mencionar que esa Suprema Corte ha determinado que la acción de inconstitucionalidad sí procede contra omisiones legislativas, principalmente **cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio**, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

Lo anterior, para garantizar el **cumplimiento completo y eficaz de todo mandamiento constitucional**, pues cuando el poder legislativo incumple una de las obligaciones que expresamente le fue conferido por la Constitución Federal, su actuación se vuelve objeto de control constitucional.

En el caso concreto, esta Comisión Nacional advierte que el Congreso de la Unión, al momento de expedir la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros no reguló los procesos de promoción horizontal del personal del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión.

⁴ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nacional, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁵ *Ídem.*

En efecto, a la luz de dicho parámetro de regularidad es que deberá realizarse el escrutinio de las disposiciones impugnadas, que a la letra señalan:

“Artículo 44. La promoción horizontal se llevará a cabo mediante un programa integrado por niveles de estímulo y con reglas de incorporación, promoción y permanencia diferenciadas en cada uno de ellos.

En el Programa de Promoción Horizontal por Niveles con Incentivos en Educación Básica, se respetarán los estímulos otorgados bajo las reglas del Programa de Carrera Magisterial y del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica, conforme a lo establecido en esta Ley.

Dicho programa contendrá las reglas para que el personal que en la educación básica realiza funciones de docencia, de técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, de dirección y de supervisión, pueda obtener los incentivos previstos en esta Ley. Operará con el presupuesto del Programa de Carrera Magisterial, del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica y recursos que se asignen, en su caso, al propio programa, conforme a la disponibilidad presupuestaria y en términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.”

“Artículo 64. Las autoridades de educación media superior y los organismos descentralizados, para la promoción en el servicio docente por cambio de categoría o por asignación de horas adicionales, emitirán, previa aprobación de la Secretaría, el programa correspondiente, que contendrá las categorías y niveles de la función docente, así como los lineamientos y requisitos respectivos para su implementación.

En dicho programa se considerarán los siguientes criterios en el personal a promover:

I. Antigüedad en el servicio;

II. Experiencia y tiempo de trabajo en zonas de marginación, pobreza y descomposición social;

III. El reconocimiento al buen desempeño por la comunidad educativa, con la participación de

madres y padres de familia o tutores, alumnos y compañeros de trabajo;

IV. La formación académica y de posgrado;

V. La capacitación y actualización;

VI. Las aportaciones en materia de mejora continua en la educación, la docencia o la investigación;

VII. Participación en eventos y actividades de fortalecimiento académico y formación integral del educando;

VIII. Actividades de tutoría o acompañamiento docente;

IX. Las publicaciones académicas o de investigación, o

X. El desempeño en el plantel o subsistema en el que realice su labor.”

Salvo lo que pueda determinar ese Alto Tribunal como Máximo intérprete constitucional, esta Comisión Nacional considera que, de un análisis integral de la ley impugnada puede plantearse que las fracciones IV, V y XV de su artículo 14⁶⁶ son omisas en cumplir con el mandato constitucional consistente en establecer a nivel de ley las disposiciones que regulen los procesos de admisión, del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, y que, por el contrario, lo delega en una autoridad administrativa como lo es la Secretaría de Educación Pública, para que sea esta la que emita las disposiciones bajo las cuales se desarrollarán dichos procesos.

No obstante lo anterior, de una interpretación sistemática de todo el ordenamiento impugnado, podría llegar a concluirse que el legislador cumple con su obligación al establecer algunos lineamientos relativos a la admisión del personal en el Título Cuarto, Capítulo II, denominado, “*De la admisión y promoción en educación básica*”, que va de los artículos 39 a 40, así como el diverso Capítulo III denominado “*De la admisión y promoción en educación media superior*”, que engloba a los preceptos 57 y 58.

Sin embargo, por cuanto hace a la promoción del personal, la ley impugnada prevé dos tipos de promoción, una vertical y otra horizontal.

⁶⁶ Artículo 14. En materia del Sistema, corresponderá a la Federación su rectoría y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación.

Para tales efectos, en educación básica y media superior, corresponden a la Secretaría las atribuciones siguientes:

(...)

IV. Definir los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento a que se refiere esta Ley y demás disposiciones aplicables;

V. Emitir las disposiciones bajo las cuales se desarrollarán los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento, los cuales tomarán en cuenta los contextos regionales del servicio educativo y considerarán la valoración de los conocimientos, aptitudes y experiencia de las maestras y los maestros;

(...)

XV. Establecer las disposiciones para la asignación de las plazas vacantes objeto de los procesos de selección, los cuales operarán bajo los principios de transparencia, legalidad y equidad, y cuyo uso será obligatorio por las autoridades de educación media superior, las autoridades educativas de las entidades federativas y los organismos descentralizados;

(...)”

Al respecto, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros prevé que los docentes, técnicodocentes, los asesores técnico pedagógicos y el personal con funciones de dirección y de supervisión, en la educación básica y media superior pueden acceder a un movimiento horizontal, que da acceso a un nivel de incentivo, sin que implique un cambio de funciones.

A diferencia de la promoción que implica un movimiento vertical, que consiste en el ascenso a una categoría, puesto o cargo de mayor responsabilidad, acceso a otro nivel de ingresos y el cambio de función, la promoción horizontal.

Este Organismo Nacional concilia que, de igual manera, puede llegarse a concluir que, por cuanto hace a la promoción vertical, el Congreso federal estableció algunas disposiciones encaminadas a regular a nivel legal los procesos de promoción que ordena el texto constitucional.

En efecto, los artículos 41, 42 y 43, prevén algunos lineamientos legales para la promoción del personal a la función directiva o de supervisión de educación básica. Por su parte, los diversos 59, 60, 61, 62, y 63, establecen algún tipo de regulación en materia de promoción a la función directiva o de supervisión de educación media superior.

Sin embargo, para el caso de la promoción horizontal prevista en la ley impugnada, el Congreso Federal fue completamente omiso en establecer los lineamientos en dicha materia pues, como se desprende del numeral 44 citado *supra*, en el caso de educación básica se prevé que la promoción horizontal se llevará a cabo mediante un programa integrado por niveles de estímulo y con reglas de incorporación, promoción y permanencia diferenciadas en cada uno de ellos.

Dicho programa contendrá las reglas para que el personal que en la educación básica realiza funciones de docencia, de técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, de dirección y de supervisión, pueda obtener los incentivos a que se refiere.

Por su parte, el diverso 64 refiere que las autoridades de educación media superior y los organismos descentralizados, para la promoción en el servicio docente, emitirán, previa aprobación de la Secretaría, el programa correspondiente, que contendrá las categorías y niveles de la función docente, así como los lineamientos y requisitos respectivos para su implementación, enlistando algunos criterios que deberá observar dicha autoridad administrativa para la regulación de dicha actividad promocional.

Como se puede apreciar, las disposiciones impugnadas incumplen con la obligación constitucional consistente en regular a nivel legal los procesos de promoción (en este caso, horizontal) del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, tanto a nivel de educación básica, como media superior. De ahí que se afirme que el legislador federal incurrió en una omisión legislativa parcial en competencia de ejercicio obligatorio que tiene como consecuencia un estado de incertidumbre que permite a la autoridad administrativa emitir, a su arbitrio la regulación correspondiente, transgrediendo así el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley.

SEGUNDO. Los artículos 35, 39, fracción VIII y 40, de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, otorgan un trato prioritario a los egresados de las escuelas normales públicas del país, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio para ocupar plazas docentes vacantes.

Lo anterior, rompe con el principio de igualdad de condiciones en los procesos de admisión y promoción del personal al servicio educativo, previsto en el artículo 3º, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal.

Por tanto, las normas se traducen en una distinción injustificada entre candidatos a ocupar una plaza docente en contravención al derecho fundamental de igualdad y la prohibición de discriminación.

El presente concepto de invalidez plantea los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional considera que las disposiciones impugnadas, al otorgar un trato preferencial injustificado a los egresados de determinadas instituciones

educativas, para el efecto de ocupar plazas vacantes en el servicio público educativo, rompen con la prohibición de discriminación prevista en el último párrafo del artículo 1º de la Norma Fundamental, así como con el principio de igualdad contenido en el propio artículo 3º constitucional conforme al cual la admisión, del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurran los aspirantes en igualdad de condiciones.

Como se precisó en el concepto de invalidez previo, el artículo 3º de la Constitución Federal dispone que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurran los aspirantes **en igualdad de condiciones** y establecidos en la ley.

La ley que hoy se impugna, rompe con el espíritu de la Norma Fundamental, en tanto para la admisión de personal se prioriza a los aspirantes egresados de las escuelas normales públicas del país, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio para ocupar plazas docentes vacantes, inobservando el trato igualitario de aspirantes perseguido por la Norma Fundamental.

Lo anterior contradice el texto constitucional, el cual, por una parte, no otorga un trato prioritario ni preferencial a los egresados de ninguna institución educativa y por el contrario, exige que las plazas sean asignadas mediante procesos de selección regulados a nivel legal, en los que concurran todos los aspirantes en igualdad de condiciones con la finalidad de asegurar el máximo aprendizaje de los educandos.

Para sustentar la violación constitucional planteada, a continuación se desarrolla el parámetro de regularidad relativo al derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, a la luz del cual deberá realizarse el escrutinio de las disposiciones.

Posteriormente, toda vez que se considera que las disposiciones impugnadas resultan discriminatorias respecto de personas egresadas de instituciones

educativas diversas a las señaladas, se somete a las normas a un escrutinio estricto de proporcionalidad para así concluir que las medidas constituyen una distinción injustificada que otorga preferencia a un grupo de personas respecto de otras.

A. Parámetro de regularidad: artículos 1 y 3 constitucionales.

El artículo 1º constitucional, el cual mandata a todas las autoridades el abstenerse de realizar distinciones o exclusiones arbitrarias basadas en las categorías sospechosas enunciadas en su último párrafo⁷, lo cual, en el caso que nos ocupa, se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Si bien ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que, en el sistema jurídico mexicano el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal, no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁸

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

⁷ “Artículo 1.
(...)”

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

⁸ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

Así, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁹

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.¹⁰

Conviene así recordar que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.¹¹

⁹ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

¹⁰ Amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de marzo de dos mil quince, párr. 136.

¹¹ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

Ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹²

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios.

- a) **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- b) **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹³

¹² Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

¹³ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA.**”

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹⁴

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, se pronunció respecto a este derecho humano y sostuvo que el principio de igualdad ante la ley, y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁵

RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

Bajo esa línea de razonamiento, el Tribunal interamericano consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.¹⁷

Adicionalmente, como se hizo referencia previamente, el artículo 3º dispone que los procesos para la admisión, promoción y reconocimiento de las Maestras y los Maestros, debe darse en condiciones igualdad de para los aspirantes, por los que las normas impugnadas.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, “*Condición jurídica y derechos de los migrantes*”, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

Del análisis del proceso de reforma constitucional se desprende que la intención del Poder Reformador fue *“establecer un nuevo esquema de admisión, promoción y reconocimiento en el que existirán lineamientos integrales; además, se realizarán diagnósticos, no como instrumento de presión, sino que darán información contextualizada de lo que necesita el maestro para enseñar mejor, además que el ingreso, las promociones y los reconocimientos se realizarán bajo procesos públicos, transparentes, equitativos e imparciales, que consideren los conocimientos y aptitudes necesarios para la formación, el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos.”*¹⁸

La finalidad que persiguió el Órgano Revisor de la Constitución de establecer procesos de admisión, promoción y reconocimiento, fue contar con una educación de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueva el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad, dignificando y reconociendo a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo y, su contribución a la transformación social.

Lo que la disposición constitucional pretende evitar con esto es la asignación de plazas de forma discrecional sin tomar en cuenta las aptitudes, capacidades y demás características que aseguren el máximo aprendizaje de los educandos.

Es a la luz de los parámetros que en este apartado se han expuesto que deberá llevarse a cabo el escrutinio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

¹⁸ Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos segunda respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, pág. 536, disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=130&IdRef=255&IdProc=5>

B. Análisis de los artículos 35, 39, fracción VIII y 40.

Como se apuntó previamente, se estima que las normas generan un efecto discriminatorio respecto de los profesionistas de la educación egresados de instituciones distintas a las Escuelas Normales Públicas, la Universidad Pedagógica Nacional y los Centro de Actualización del Magisterio.

El texto de las disposiciones impugnadas es el siguiente:

Artículo 35. *Con objeto de fortalecer a las escuelas normales públicas, a la Universidad Pedagógica Nacional y a los Centros de Actualización del Magisterio, de acuerdo a las necesidades del servicio educativo, el ingreso a estas instituciones corresponderá a la demanda prevista en el proceso de planeación educativa de la autoridad competente. Para tal efecto, la Secretaría, a través de su área competente, establecerá un modelo para los procesos de admisión a dichas instituciones públicas. Una vez definida la demanda futura por región, se asignarán las plazas a los egresados de las escuelas normales públicas, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio, de conformidad a las estructuras ocupacionales autorizadas en términos de esta Ley. En todo caso se garantizará la prestación del servicio educativo a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que se encuentren en zonas de marginación, pobreza y descomposición social.*

Artículo 39. *La admisión al servicio de educación básica que imparta el Estado se realizará mediante procesos anuales de selección, a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales.*

Estos procesos apreciarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos y asegurar la contratación del personal que cumpla con el perfil profesional necesario, de conformidad con los siguientes términos y criterios:

(...)

VIII. *En el caso de excedentes en plazas vacantes, una vez seleccionados los egresados de las escuelas normales públicas, éstas se asignarán a los demás aspirantes que hayan obtenido los mejores resultados en los procesos de selección, eligiendo a aquellos con perfil de formación docente pedagógica;*

(...)

Artículo 40. *En la educación básica, la admisión a una plaza docente vacante definitiva derivado del proceso de selección previsto en esta Ley, dará lugar a un nombramiento definitivo después de haber prestado el servicio docente seis meses y un día, sin nota desfavorable en su expediente fundada y motivada.*

Con objeto de fortalecer a las instituciones públicas de formación docente, como lo dispone el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los egresados de las escuelas normales públicas del país, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio, tendrán prioridad para la admisión al servicio público educativo.

Los artículos 35, 39, fracción VIII y 40, de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros establecen en esencia lo siguiente:

- Una vez definida la demanda futura por región, se asignarán las plazas a los egresados de las escuelas normales públicas, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio.
- En el caso de excedentes en plazas vacantes, una vez seleccionados los egresados de las escuelas normales públicas, éstas se asignarán a los demás aspirantes.
- Los egresados de las escuelas normales públicas del país, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio, tendrán prioridad para la admisión al servicio público educativo.

Como se puede apreciar, las normas impugnadas en el presente concepto de invalidez permiten un trato discriminatorio en el sistema de ingreso al servicio público educativo contrario al principio de igualdad de condiciones entre aspirantes y la correspondiente consideración de sus conocimientos y aptitudes, tal y como lo mandata el texto constitucional.

En efecto, de la literalidad de las disposiciones se desprende que los egresados de las escuelas normales públicas del país, de la Universidad Pedagógica

Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio, tendrán prioridad para la admisión al servicio público educativo, lo que rompe con el trato igualitario que otorga el texto constitucional para los aspirantes a ingresar a dicho servicio público.

Además, en el caso de excedentes en plazas vacantes, primero se asignarán las plazas a los egresados de las escuelas Normales públicas, y una vez hecho esto, las plazas sobrantes se asignarán a los demás aspirantes que hayan obtenido los mejores resultados en los procesos de selección, eligiendo a aquellos con perfil de formación docente pedagógica, en los términos que a continuación se indican:

Como se puede vislumbrar, la intención del legislador es, de inicio y bajo cualquier circunstancia, preferir el ingreso al servicio docente a aquellas personas egresadas de las instituciones ya mencionadas, lo cual se traduce un trato discriminatorio respecto de los profesionistas de la educación egresados de instituciones distintas.

Del análisis de los procesos legislativos que dieron origen a la ley impugnada se desprende que la intención del legislador ordinario fue *“Asegurar en los procesos de ingreso la preferencia de los egresados de las escuelas normales”*.¹⁹

Es decir, el legislador ordinario pretende otorgar una preferencia para acceder al servicio público educativo en favor de los egresados de las instituciones académicas ya mencionadas.

A la luz de los criterios expuestos en el apartado previo, dichas disposiciones deben ser entendidas como disposiciones que otorgan un trato preferencial de forma injustificada sobre un grupo de personas respecto de otro, lo que transgrede el principio de igualdad y prohibición de discriminación, aunado a

¹⁹ Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Educación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros

que también contraviene el sistema de admisión en condiciones de igualdad previsto en los párrafos séptimo y octavo del numeral 3º constitucional.

Como se ha mencionado en líneas precedentes, las disposiciones impugnadas de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, hacen una distinción injustificada entre los profesionistas de la educación egresados de instituciones distintas a las Escuelas Normales Públicas, la Universidad Pedagógica Nacional y los Centros de Actualización del Magisterio, respecto de aquellas personas que no estudiaron en dichas instituciones y que sin embargo, pudieran llegar a contar con los conocimientos, aptitudes, antigüedad y experiencias necesarias para el ejercicio de la función docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, de dirección, de supervisión o cualquier otra de naturaleza académica, con la finalidad de cubrir las vacantes que se presenten en el servicio público educativo.

En efecto, las normas otorgan un trato prioritario o preferencial para efecto de ocupar una vacante a las personas que egresan de una determinada institución, sin tomar en consideración las características específicas de cada uno de los aspirantes que concurra.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los criterios para determinar la persona que debe ocupar una plaza vacante en el servicio público de educación deben ser objetivos y neutrales, de manera que de todos los aspirantes que concurran, independientemente de la institución de la cual provengan, cuenten con los conocimientos, aptitudes, antigüedad y experiencias necesarias para asegurar la educación de excelencia garantizando el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

C. Análisis de proporcionalidad estricto.

Ese Tribunal Pleno ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto cuando se encuentra frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las denominadas categorías sospechosas, en tanto que se presumen discriminatorias.

El Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.²⁰

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe tener un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, las normas impugnadas, principalmente el artículo 35, permiten concluir que la preferencia en ellas prevista se da con el objeto de fortalecer a las Escuelas Normales públicas, a la Universidad Pedagógica Nacional y a los Centros de Actualización del Magisterio.

Al respecto, dicha finalidad resultaría constitucionalmente imperiosa, considerando que, el propio texto constitucional dispone que el Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales.

²⁰ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**"

Ahora bien, aún y cuando esa Suprema Corte estime que las normas cumplieran con este requisito de escrutinio, en virtud de que exista una justificación constitucionalmente imperiosa para dar preferencia en la admisión al servicio público educativo, dado que con ello se fortalece a las instituciones públicas de formación docente, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa.

Es decir, la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; esto es, debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Suponiendo sin conceder que existe una finalidad constitucionalmente imperiosa, resulta claro que, las disposiciones impugnadas no se encuentran conectadas con el logro del objetivo constitucional referido y por lo tanto no resultan idóneas.

Lo anterior, toda vez que dichas normas en los términos que se encuentran planteadas, no cumplen su propósito de fortalecer a las instituciones públicas de formación docente, sino que la preferencia prevista, se otorga a los egresados de ellas, sin que ello fortalezca a las instituciones *per se*.

Es decir, la prioridad en favor de los egresados de las referidas instituciones educativas para ocupar plazas docentes vacantes, se encuentra encaminada a beneficiar precisamente a los egresados y no a las instituciones.

Si lo que el legislador federal pretendía era fortalecer las instituciones educativas referidas, pudo haber adoptado medidas encaminadas a robustecer la infraestructura de las instituciones, o a aumentar los montos presupuestales de forma que se cuente con los recursos necesarios para sus tareas, entre otras.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, el cual indica que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Suponiendo sin conceder que las normas impugnadas estuvieran encaminadas

a garantizar el fortalecimiento de las instituciones ya mencionadas a través de la preferencia en la admisión al servicio público educativo de sus egresados, lo cierto es que las medidas adoptadas resultan lesivas para los profesionistas que no pertenezcan a dichas instituciones y, por tanto, desproporcionales, pues inciden en el núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación.

Atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

Por lo anteriormente argumentado, es importante puntualizar que las disposiciones impugnadas no sólo resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para acceder a las plazas vacantes del servicio público educativo, sino que además no responden a la exigencia constitucional y legal de plantear el Sistema para la Carrera de Maestras y Maestros, como un instrumento del Estado que contribuya al desarrollo integral y máximo logro de aprendizaje de los educandos, así como a la excelencia de la educación en amplia contravención del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley General del Sistema de Carrera para las Maestras y los Maestros, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de septiembre de 2019.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos de la ley de mérito, así como todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:
(...)”*

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho humano de acceso a la información, así como los principios que rigen esa materia.

Esta acción se identifica con los objetivos “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, y las metas 10.2 y 10.3, las cuales son: “De aquí a 2030,

potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, así como “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.

Asimismo, se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, que tiene por finalidad, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas e todos los niveles, y las metas 16.3, las cuales son: “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”, como también, 16.b “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.

Es así como el derecho de igualdad, no discriminación, y de seguridad jurídica tienen tal trascendencia, ya que al reconocerse se garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas, propiciando la aplicación certera de las leyes y evitando el arbitrio de las autoridades, necesarias para garantizar el Estado democrático, así como también, se encuentra íntimamente relacionado con el de no discriminación.

Por ello, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En suma, las normas impugnadas se constituyen como restricciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como también a la reinserción social, acorde con los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por establecer restricciones de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.²¹ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²² se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 2019, que contiene el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, impugnada en el presente medio de control (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

²¹ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: "**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**"

²² "Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e convencionalidad de la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 30 de octubre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS