

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 791 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, publicado mediante Decreto N° LXVI/RFCOD/0944/2020 I P.O el 27 de enero de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las acreditan y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González y al licenciado Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.	5
X. Concepto de invalidez.	6
ÚNICO.....	6
A. Parámetro constitucional en materia del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.....	7
B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.	12
C. Análisis de la norma impugnada.	15
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	27
A N E X O S	27



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente:

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
- B. Gobernador del Estado de Chihuahua.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

Artículo 791 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto N° LXVI/RFCOD/0944/2020 I P.O. publicado el 27 de enero de 2021 en el Periódico Oficial de la entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 791.- Para ingresar como maestros del sistema escolar del Estado en cualquiera de las categorías de los tipos de educación que comprende, se precisa:

a)...

b)...

c) Se deroga

d) No tener una enfermedad o discapacidad que impida el ejercicio del magisterio;

e) Para una plaza docente se requiere poseer título de licenciatura del tipo de educación en que vaya a ejercer.

(...)”.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 3º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Estado Libre y Soberano de Chihuahua el 27 de enero de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 28 de enero al viernes 26 de febrero de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ “**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.

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada 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 legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,² de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

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; (...)."

² " **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 791 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua fue reformado con la finalidad de modificar algunos requisitos para ingresar como personas trabajadoras de la educación en la entidad.

No obstante, por mandato de la Constitución Federal, es la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros el ordenamiento que puede determinar las disposiciones que rigen al sistema magisterial, lo que incluye normar los procesos selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, además de que confiere a la Secretaría de Educación Pública Federal la atribución de establecer los perfiles y requisitos mínimos que deben cumplir los aspirantes.

En consecuencia, la norma vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que establece una doble regulación en la materia, aunado a que el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para emitirla.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el derecho de seguridad jurídica se ve conculcado cuando una legislación determinada establece cuestiones que no le corresponden o prevé una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia. Ello es debido a que la existencia de dos ordenamientos que norman esencialmente el mismo supuesto o hipótesis, pero de forma distinta, provoca incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos que aplicarán las leyes.

En el caso concreto, se modificó una disposición que determina los requisitos para ingresar como personas trabajadoras de la educación en la entidad. Es decir, se incluyó en el ordenamiento impugnado un supuesto estrechamente vinculado al Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros pese a que, por mandato constitucional, dicha cuestión ya se encuentra regulada en la Ley relativa emitida por el Congreso de la Unión.

A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que la disposición impugnada del Código Administrativo del Estado de Chihuahua es contraria al parámetro de regularidad constitucional al generar un problema de doble regulación en el sistema magisterial, lo cual se traduce en una vulneración del derecho fundamental a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordará en primer lugar, el marco constitucional que rige al Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, así como los fines que persiguió el Constituyente en su creación; posteriormente, de manera sintética se desarrollará el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para finalmente analizar su trasgresión por parte de la norma que nos ocupa a la luz de dicho parámetro.

A. Parámetro constitucional en materia del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

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 Federal, en materia educativa.

En la exposición de motivos enviada por el depositario del Poder Ejecutivo Federal³ se expuso que uno de sus propósitos de dicha reforma fue, entre otros, colocar en el primer plano el reconocimiento de la función magisterial y establecer procedimientos de estímulos y valoración positiva del esfuerzo que realizan los docentes en las aulas y en todos los demás, cambios que conforman el sistema educativo.

Para tal efecto, se estimó necesario establecer las bases de un auténtico sistema de mejora continua de la obligación a través del Servicio de Carrera del Magisterio, que aseguraran a los docentes un desarrollo profesional que, entre otros, incida en la **superación de la calidad de la enseñanza**. En ese entendido, puntualizó que la **congruencia en la regulación de este servicio y la garantía de su aplicación equitativa en todo el país, hace necesaria la atribución al Congreso de la Unión para legislar de modo exclusivo en esta materia.** ⁴

En consonancia con lo anterior, en el dictamen de ambas cámaras⁵ se razonó que la Constitución Federal debía **referir a los lineamientos que deberían definir la ley del Sistema para la Carrera de las maestras y los maestros**, en la que la admisión, promoción y reconocimiento se relacionen con el potencial 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.

De igual modo, destacaron que en un esquema de coordinación entre Poderes y reconociendo la distribución de competencias entre la Federación y entidades

³ Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en la siguiente liga:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf>

⁴ Ídem.

⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados 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, disponible en la siguiente liga:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190424-IV-3.pdf>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, segunda respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 30., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, disponible en la siguiente liga:

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-30-1/assets/documentos/DICTAMEN_REFORMA_EDUCATIVA .pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-30-1/assets/documentos/DICTAMEN_REFORMA_EDUCATIVA.pdf)

federativas para la prestación de los servicios educativos, la Federación tendría **la rectoría para la emisión de los lineamientos que se dicten para el funcionamiento del Sistema para Carrera de las y los Maestros**, mientras que **los responsables de su implementación serán las entidades federativas** en un esquema de Federalismo educativo.

Con ese propósito, el legislador propuso cambios constitucionales para un nuevo esquema de admisión, promoción y reconocimiento en el que existen lineamientos integrales, además de que **el ingreso, las promociones y los reconocimientos se realizarían 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.

Así, la reforma constitucional introdujo en el artículo 3° constitucional diversos cambios importantes que regulan actualmente la educación en nuestro país. No obstante, para efectos de la presente impugnación, se destacan los siguientes:

- El establecimiento de que la admisión, promoción y reconocimiento de los trabajadores al servicio de la educación se rige por la ley reglamentaria del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, a través de procesos de selección, y los nombramientos derivados de éstos sólo se otorgarán en términos de la ley; prevaleciendo siempre la rectoría del Estado,
- Los maestros tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, capacitación y actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos del Sistema Educativo Nacional;
- El Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros,
- Además, se definió en el artículo Quinto transitorio que el Congreso de la Unión debería expedir la **Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros**, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación de dicho Decreto de reformas.

En cumplimiento de este último mandato constitucional, el 30 de septiembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

En el Dictamen correspondiente a la expedición de dicha Ley General, el Congreso de la Unión consideró que el Sistema Educativo Nacional tiene como eje central el aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en los tipos, niveles y modalidades educativas, por lo que ese sistema integral de formación, capacitación y actualización previsto en el artículo 3° de la Norma Fundamental **es un componente de la mejora continua de la educación.** ⁶

Precisamente, se definió que ese ordenamiento sienta las bases para reconocer la contribución a la transformación social de las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, y que su objetivo es:⁷

- Establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos;
- **Normar los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, y
- Revalorizar a las maestras y los maestros, como profesionales de la educación, con pleno respeto a sus derechos.

De igual modo, previó que el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros es un **instrumento del Estado** para que el personal al que se refiere dicha Ley acceda a una carrera justa y equitativa, entre cuyos objetivos se encuentra el de desarrollar criterios e indicadores para la admisión, la promoción y el reconocimiento del

⁶ Cámara de Diputados, Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

⁷ “**Artículo 1.** La presente Ley sienta las bases para reconocer la contribución a la transformación social de las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo y es reglamentaria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las disposiciones que contiene son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

Tiene por objeto:

I. Establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos;

II. Normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, y

III. Revalorizar a las maestras y los maestros, como profesionales de la educación, con pleno respeto a sus derechos.”

personal docente, técnico docente, asesor técnico pedagógico, directivo y de supervisión.⁸

Por otra parte, la ley define los ámbitos de competencia en materia del Sistema para la Carrera Magisterial, previendo que a la Federación le corresponde su rectoría y que se implementará por esta en coordinación con las entidades federativas. Para tal efecto, en los artículos 14 y 15 de dicha legislación se enuncia lo que compete a la Secretaría de Educación Pública Federal y a las autoridades en la materia locales en educación básica, respectivamente.

Asimismo, se destaca que el Título Cuarto de la ley regula la admisión y promoción del personal docente. En su Capítulo I, se establecen las disposiciones comunes aplicables a la admisión y promoción en educación básica y educación media superior. Al respecto, se señaló que con el proceso de admisión se dará acceso formal al servicio público educativo en educación básica y media superior a través del Sistema de Carrera.

De igual modo, en el Capítulo II de dicho Título se estatuye lo relativo a la admisión y promoción en educación básica, mientras que en el Capítulo III lo relativo a la admisión y promoción, pero respecto de la educación media superior.

Medularmente, en ellos se destacó que la admisión al servicio de educación básica, así como al Sistema en la educación media superior, se realizará mediante procesos anuales de selección, a los que **concurran los aspirantes en igualdad de condiciones**, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y que en estos procesos se 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 diversos términos y criterios que se definen en la propia ley.

Dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales en sus respectivos ordenamientos, ya que la intención del Poder Reformador fue establecer un **sistema congruente y que garantice su aplicación de forma equitativa** para generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo, por lo que no resulta admisible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.

⁸ Artículo 8 de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que

acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

- 1) 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 que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En este sentido, 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, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁹ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

⁹ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, ***se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.***

C. Análisis de la norma impugnada.

En el subapartado precedente se abundó acerca del parámetro constitucional aplicable al sistema para la Carrera Magisterial a raíz de la reforma constitucional publicada en el DOF el 15 de mayo de 2019; posteriormente, se explicó que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal, lo que significa que deben ajustar su actuación de conformidad con su ámbito de atribuciones. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce, fundamentalmente, en que legisle sobre aspectos en lo que se encuentra constitucionalmente facultado.

Derivado de lo dispuesto en el orden constitucional, es evidente que la actuación del legislador chihuahuense al expedir la norma que se somete a escrutinio constitucional, versa sobre una materia en la que no se encuentra habilitado constitucionalmente y que contraviene el propósito del Poder Reformador de la constitución.

Con dicha actuación, el legislador local generó una doble regulación en la materia, así como un parámetro diferenciado para el acceso al sistema de carrera, lo cual deja en incertidumbre jurídica a las personas a las que se dirige el precepto cuestionado.

A efecto de demostrar lo anterior, se estima necesario transcribir lo que dispone la Constitución Federal en materia del Sistema de Carrera Magisterial:

“Artículo 3. (...)

(...)

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 concurran 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. (...).”

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; (...).”

Como se advierte, el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros encuentra su fundamento en el artículo 3º, párrafos séptimo y octavo, de la Norma Fundamental y será regulado en la ley que se expida para tal efecto, determinando que a la Federación le corresponde su rectoría y que será implementado en coordinación con las entidades federativas; de igual modo, la norma constitucional señaló que el ordenamiento en la materia establecerá el proceso de admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, por medio de procesos de selección, 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.

Por su parte, el artículo 73, fracción XXV, confirió expresamente al legislador federal la atribución de establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en los términos ya precisados del artículo 3º constitucional.

De conformidad con lo anterior y en cumplimiento del artículo quinto transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia educativa del 15 de mayo de 2019, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

Como ya se indicó en el parámetro general, entre los objetivos de la ley se encuentra establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los

Maestros, así como normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión.

Concretamente, se definió que uno de los objetivos de dicho Sistema es desarrollar criterios e indicadores para la admisión, la promoción y el reconocimiento del personal docente, técnico docente, asesor técnico pedagógico, directivo y de supervisión (artículo 8, fracción V).

Precisamente, en consonancia con la Norma Fundamental, el artículo 14 define que corresponde a la Federación la rectoría del Sistema y en coordinación con las entidades federativas, su implementación y que, para tales efectos, en educación básica y media superior le corresponde a la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP) diversas atribuciones, destacando que puede:

- **Definir los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento a que se refiere la Ley y demás disposiciones aplicables;
- **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;
- **Determinar los criterios e indicadores** a partir de los cuales se realizarán los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema, para los diferentes tipos de entornos;
- **Expedir**, en el ámbito de la educación media superior, los procedimientos a los que se sujetarán las autoridades de educación media superior y los organismos descentralizados para la formulación de las propuestas de criterios e indicadores para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema;
- **Establecer los perfiles profesionales**, el proceso de valoración de las habilidades socioemocionales y **los requisitos mínimos** que deberán cumplirse para la admisión, promoción, y reconocimiento en el Sistema,

según el cargo de que se trate. Deberá considerar las propuestas que en su caso reciba de las autoridades educativas de las entidades federativas;

- **Autorizar las convocatorias de los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento previstas en esta Ley para la educación básica y media superior; entre otras.

Por su parte, el artículo 15 del ordenamiento de mérito establece que corresponde a las autoridades educativas de las entidades federativas, en el ámbito de la educación, entre otras, las siguientes atribuciones:

- **Participar en los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema, así como en la elaboración de los criterios e indicadores, de conformidad con las disposiciones que determine la SEP;
- **Proponer** a la Secretaría los **perfiles profesionales y requisitos** que deberán cumplirse para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema;
- **Convocar a los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema, de conformidad con las disposiciones que determine la SEP. Será su responsabilidad notificar oportunamente a los participantes el inicio de los procedimientos y los aspectos que deban cubrir;

De igual modo, el artículo 16 de la legislación define lo que corresponde a las autoridades de educación medio superior y a los organismos descentralizados, respecto de los servicios educativos a su cargo, entre las que se destaca:

- **Participar en los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema, así como en la elaboración de los criterios e indicadores, de conformidad con las disposiciones que determine la SEP;
- **Proponer a la Secretaría** los perfiles profesionales y requisitos que deberán cumplirse para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema;
- **Convocar a los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema, de conformidad con las disposiciones que

determine la SEP. Será su responsabilidad notificar oportunamente a los participantes el inicio de los procedimientos y los aspectos que deban cubrir;

Apuntado lo anterior, también es relevante indicar que la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros regula los procesos de admisión del personal docente. Al respecto, en su numeral 39, estableció que **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, y donde se 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 diversos términos y criterios, como los que se señalan a continuación:

- Las autoridades educativas de las entidades federativas, **previa autorización de la SEP**, emitirán las convocatorias correspondientes, las cuales responderán a los contextos regionales de la prestación del servicio educativo, en las que se señalarán el número y características de las plazas disponibles; **el perfil profesional¹⁰ que deberán** cumplir los aspirantes; **los requisitos**, términos y fechas de registro; las etapas que comprenderá el proceso; la fecha de publicación de los resultados; las reglas para la asignación de las plazas y los demás elementos que **la SEP estime pertinentes** (Fracción II).
- Se definió que los elementos multifactoriales que se tomarán en cuenta, como parte de este proceso, comprenderán, entre otros (fracción V):
 - a) Un sistema que permita apreciar los conocimientos y aptitudes necesarios del aspirante para lograr el aprendizaje y desarrollo de los educandos, considerando el contexto local y regional de la prestación de los servicios educativos;
 - b) La formación docente pedagógica;
 - c) La acreditación de estudios mínimos de licenciatura;
 - d) El promedio general de carrera;

¹⁰“ **Artículo 7.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

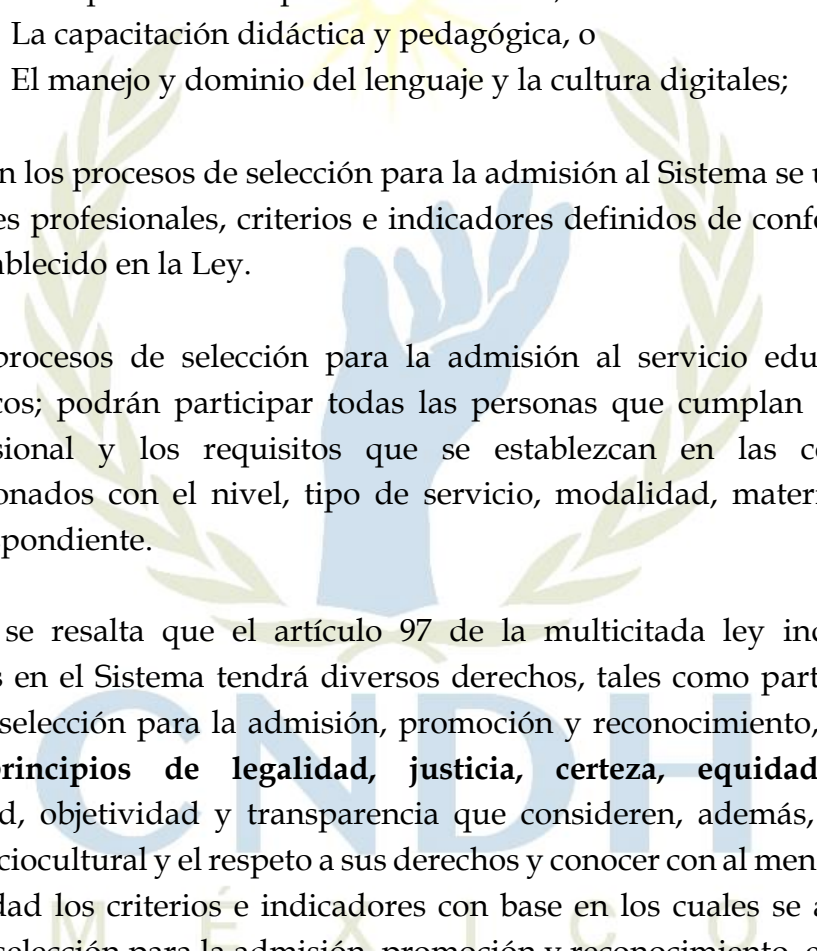
(...)

X. Perfil profesional: al conjunto de características, requisitos, cualidades o aptitudes que deberá tener el aspirante a desempeñar un puesto o función descrito específicamente; (...)”

- e) Los cursos extracurriculares con reconocimiento de validez oficial;
 - f) Los programas de movilidad académica;
 - g) Dominio de una lengua distinta a la propia, o
 - h) La experiencia docente;
- En los procesos de selección para la admisión al Sistema se utilizarán los perfiles profesionales, criterios e indicadores definidos de conformidad con lo establecido en dicha Ley;
 - Los procesos de selección para la admisión al servicio educativo serán públicos; **podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil profesional** relacionado con el nivel, tipo de servicio, modalidad y materia educativa correspondiente y con los requisitos que se establezcan en las convocatorias, y

En cuanto al proceso de admisión en educación media superior, también se estableció que la admisión al sistema se hará mediante procesos anuales de selección, a los que concurran los aspirantes en igualdad de condiciones y con las características de públicos, transparentes, equitativos e imparciales, y que tomarán en consideración 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, precisando los términos y criterios pertinentes, entre ellos:

- Las autoridades de educación media superior y los organismos descentralizados, previa autorización de la SEP, emitirán las convocatorias correspondientes, las cuales responderán a los contextos regionales de la prestación del servicio educativo, en las que se señalarán el número y características de las plazas disponibles; el perfil profesiográfico que deberán cumplir los aspirantes; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas que comprenderá el proceso; la fecha de publicación de los resultados; las reglas para la asignación de las plazas y los demás elementos que la Secretaría estime pertinentes;
- Los elementos multifactoriales que se tomarán en cuenta, como parte de este proceso, comprenderán, entre otros:

- 
- a) Un sistema que permita apreciar los conocimientos y las aptitudes necesarios del aspirante para lograr el aprendizaje y desarrollo de los educandos, considerando el contexto local y regional de la prestación de los servicios educativos;
 - b) La acreditación de estudios de educación superior;
 - c) El promedio general de carrera;
 - d) Los cursos extracurriculares con reconocimiento de validez oficial;
 - e) Los programas de movilidad académica afines a su perfil profesional;
 - f) Dominio de una lengua distinta a la propia;
 - g) La experiencia o capacidades docentes;
 - h) La capacitación didáctica y pedagógica, o
 - i) El manejo y dominio del lenguaje y la cultura digitales;
- Que en los procesos de selección para la admisión al Sistema se utilizarán los perfiles profesionales, criterios e indicadores definidos de conformidad con lo establecido en la Ley.
 - Los procesos de selección para la admisión al servicio educativo serán públicos; podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil profesional y los requisitos que se establezcan en las convocatorias relacionados con el nivel, tipo de servicio, modalidad, materia y módulo correspondiente.

Igualmente, se resalta que el artículo 97 de la multicitada ley indica que los participantes en el Sistema tendrá diversos derechos, tales como participar en los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento, respectivos, bajo los **principios de legalidad, justicia, certeza, equidad, igualdad, imparcialidad, objetividad y transparencia** que consideren, además, su contexto regional y sociocultural y el respeto a sus derechos y conocer con al menos tres meses de anterioridad los criterios e indicadores con base en los cuales se aplicarán los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento, entre otros.

De todo lo anteriormente expuesto se colige que el legislador local carece de competencia para establecer los requisitos para para ingresar como personas trabajadoras de la educación, ya que ello es parte del Sistema General para la Carrera de las Maestras y los Maestros, pues es innegable que involucra una cuestión relacionada con los procesos de selección del personal docente.

En esa tesitura, acorde con lo dispone la Constitución Federal en sus artículos 3º, párrafos séptimo y octavo, y 73, fracción XXV, es una materia que corresponde regular únicamente al Congreso de la Unión.

Dicha intención se plasmó desde la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal para reformar la Constitución General de la República en materia educativa, así como de los dictámenes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, ya que se consideró que debía existir **congruencia en la regulación de dicho sistema**, otorgando para tal efecto rectoría a la Federación para la emisión de los lineamientos que regulen su funcionamiento y en coordinación con las entidades federativas su implementación.

Dicha concepción normativa se definió de forma detallada en la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, especialmente, en el establecimiento del régimen competencial entre la Federación y las entidades federativas.

Como se abundó previamente, dicha Ley marco es clara en determinar que a **la Federación** le corresponde **definir los procesos de selección** para la admisión, promoción y reconocimiento de la carrera magisterial, lo que conlleva a que tiene facultad expresa para **emitir las disposiciones bajo las cuales se desarrollarán**, lo que incluye la **determinación de los criterios e indicadores** correspondientes, así como los **perfiles profesionales**, el **proceso de valoración** de las habilidades socioemocionales y **los requisitos mínimos** que deberán cumplirse.

Además, debe resaltarse que la propia ley ya determina los elementos multifactoriales que se tomarán en cuenta durante este proceso.

Si bien es cierto las entidades federativas tiene participación en la instrumentación del sistema, al tener la posibilidad de **participar** en los procesos respectivos y **proponer** los perfiles profesionales y demás requisitos necesarios, así como **convocar** a los aspirantes, lo cierto es que sólo la Federación, a través de la instancia correspondiente, determinará en última instancia las condiciones en las que se llevarán a cabo tales procesos de admisión y, por ende, los requisitos que deben cubrir los aspirantes.

Si bien se confiere a las entidades la emisión de las Convocatorias que correspondan, en las cuales se detallarán el perfil profesiográfico y los requisitos que deben cumplir los aspirantes (entre otras), estas deben ser **previamente autorizadas por la**

autoridad educativa federal, por lo que las autoridades locales no pueden imponer requisitos *motu proprio* sin la concurrencia de la Federación, pues sólo a ésta última le corresponde determinar en forma definitiva cuáles serán.

En contravención al Sistema General para la carrera magisterial definido en la Constitución y en la ley secundaria, el legislador chihuahuense expidió un Decreto por el cual se reformó el artículo 791 del Código Administrativo estatal, cuyo propósito fue modificar algunos requisitos para ingresar como persona trabajadora de la educación, pese que, a partir de las reformas constitucionales de 2019 se confió la atribución exclusiva al Congreso de la Unión para normar sobre cuestiones referentes a dicho sistema, con el propósito de que existiera uniformidad y homogeneidad en su regulación y con ello, se aplicara en forma equitativa en todo el territorio nacional.

Es así que la existencia de la norma tildada de inconstitucional rompe con el propósito que persiguió el Poder Reformador de la Constitución, lo cual, además se traduce en la generación de una doble regulación en la materia, pues la disposición establece exigencias de acceso al sistema que pudieran resultar incompatibles con los lineamientos que dicte la autoridad federal y que pudieran no ajustarse a las convocatorias que apruebe la Secretaría de Educación Pública de la Federación.

Ello deja en estado de indefensión a las personas que en dicho estado pretendan ingresar al Sistema de Carrera aludido, pues no sabrán qué requisitos les serán exigibles para incorporarse como docentes.

De igual modo, no debe pasarse por alto que esta exigencia también se aparta de los objetivos que persigue el aludido Sistema como instrumento del Estado para que el personal docente acceda a una **carrera justa y equitativa**, pues los requisitos para poder ingresar como personal docente no serán los mismos para el resto de las personas que habiten en otras entidades federativas respecto de aquellas que se encuentren en Chihuahua, ya que éste se impone requisitos específicos en su orden jurídico vigente.

Aunado a lo anterior, la norma combatida soslaya el derecho de los participantes en el Sistema de selección para la admisión, promoción y reconocimiento, respectivos, que se deberá regir bajo los principios de **legalidad**, justicia, **certeza**, **equidad**, **igualdad**, imparcialidad, objetividad y transparencia, los cuales no se garantizan con el precepto en comento, pues su efecto es generar una transgresión e

incompatibilidad en el Sistema de Carrera en perjuicio de los docentes que habitan en la entidad.

Por lo anterior, es innegable que no sería posible que las maestras y maestros chihuahuenses concurren en igualdad de condiciones que el resto de los candidatos de otros estados de la federación, pues a los primeros se les exige que cumplan con requisitos diferenciados y adicionales que pudieran resultar diversos o distintos a los demás, lo que no resulta equitativo ni igualitario y contradice los principios que rigen los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento, por lo que también deja en estado de incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma.

No obstante lo anterior, esta Comisión Nacional reconoce el propósito del legislador con la reforma al Código Administrativo impugnado de eliminar o modificar los preceptos que estimó como discriminatorios y contrarios al derecho de igualdad¹¹, lo cual demuestra su compromiso con la salvaguardar los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de regularidad constitucional.

Sin embargo, se estima que la autoridad legislativa debió tomar en consideración el nuevo régimen constitucional en materia del sistema de carrera magisterial, advirtiéndole que desde la reforma publicada en el DOF el 15 de mayo de 2019, los Estados han dejado de estar habilitados para legislar en la materia, por lo que las entidades federativas no pueden determinar los requisitos o perfiles de ingreso, ya que ello corresponde a la autoridad federal.

En otros términos, las legislaturas locales únicamente tienen capacidad, desde el punto de vista constitucional, **para instrumentar las disposiciones de la legislación única** emitida por el Congreso de la Unión.

De esta forma, resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que establezcan supuestos o requisitos de ingreso como personal docente pues como ya se resaltó, la norma general emitida por el Congreso General dispone que ello corresponde a la autoridad educativa federal.

¹¹Dictamen de la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre el Decreto No. LXVI/RFCOD/0944/2020 I.P.O., disponible en la siguiente liga:
<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/dictamenes/archivosDictamenes/11629.pdf>

Como ya se desarrolló en líneas previas, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, las cuales solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les facultan.

Es decir, dicho precepto norma aspectos que ya se encuentran previstos en la Ley General relativa, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, al generar inseguridad jurídica por establecer supuestos que definen los requisitos que deban cubrirse para tener la posibilidad de acceder al Sistema de Carrera Magisterial, los cuales pudieran ser diversos a los que en su momento emita la Secretaría de Educación Pública Federal.

Explicado lo anterior, se reitera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció que a la Federación le corresponde la rectoría para la emisión de los lineamientos que se dicten para el funcionamiento del Sistema para Carrera de las y los Maestros, con la finalidad de garantizar su congruencia en todo el territorio del país, en beneficio del magisterio, previendo para tal efecto un reparto competencia entre los órdenes de gobierno.

Sentadas esas bases, es inconcuso que el Congreso de Chihuahua legisló sobre una cuestión que corresponde a la autoridad federal pese a estar inhabilitado constitucionalmente para hacerlo.

Al respecto, es importante traer a colación que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las normas que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión, **no pueden formar parte de las leyes locales, ni siquiera en forma de reiteración**¹², en razón de que esas disposiciones se encuentran reguladas en las leyes expedidas por el Congreso Federal, tal como ocurre en la materia del Sistema para la Carrera magisterial.

Esto es así, ya que derivado de la expedición de la legislación general ya citada, las legislaturas locales han dejado de estar autorizadas para regular cuestiones que recoge la ley de la materia, las cuales le resultan indisponibles por disposición del

¹² Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta en sesión del Pleno el 7 de julio de 2015, por unanimidad de once votos. Además, la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017. En un sentido análogo, las resoluciones del Pleno de ese Tribunal Constitucional respecto de las acciones de inconstitucionalidad 105/2017, 126/2017 y 39/2018, y 17/2018, entre otras.

Poder Reformador de la Constitución, pues aceptar lo contrario es admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Asimismo, el precepto impugnado no admite que pueda ser considerado como alguna disposición que resulte necesaria para la implementación del Sistema multirreferida, ya que regula cuestiones propias de la materia, como lo son los supuestos o exigencias con las que deben contar los aspirantes para ingresar como docentes.

Es por ello que la disposición impugnada vulnera el derecho humano aludido, pues el poder legislativo estatal emitió un precepto que regula supuestos propios y sustantivos de la Ley General aludida y no así de aquellas disposiciones necesarias para su implementación.

Lo anterior propicia una duplicidad normativa en la materia, al regular supuestos adicionales no previstos en la Ley General cuya consecuencia podría ser que se soliciten requisitos incompatibles y diferenciados de acceso a la carrera magisterial en el estado de Chihuahua respecto de otras entidades federativas.

Para este Organismo Autónomo es importante que en un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, la actividad legislativa se desarrolle acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, esto es, que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculden o permitan una determinada actuación.

En conclusión, el artículo 791 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto N° LXVI/RFCOD/0944/2020 I P.O., norma cuestiones que son objeto de regulación exclusiva de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, por lo que resulta inválido al vulnerar el derecho humano a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, lo cual además se verá reflejado en las condiciones igualitarias y equitativas que deben garantizarse a los docentes cuando participen en los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento respectivos.

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 por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

Si bien el Decreto impugnado sólo reformó algunos incisos del artículo 791 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, se solicita que, en aras de garantizar la congruencia y operatividad del Sistema para la Carrera Magisterial de las Maestras y los Maestros, se invalide por extensión la totalidad del artículo, por adolecer del mismo vicio de inconstitucionalidad denunciado.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el

documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Decreto número LXVI/RFCOD/0944/2020 I P.O., por medio del cual se reformó el artículo 791 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, publicado el 27 de enero de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene 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 Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

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 u obtener copias simples de las 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad 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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 26 de febrero de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSFM

