

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 07 de abril de 2025.

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 de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto No. 163, publicado el 08 de marzo de 2025 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.	7
	PRIMERO	7
	A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad	7
	B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida	10
	SEGUNDO	16
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	17
	B. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados	21
	B.1. Requisito de ser persona mexicana por nacimiento.....	21
	B.2. Requisito de no haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos	27
	B.3. Requisito de no haber sido sancionada o sancionado por falta grave.....	41
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.	45
ANEXOS		46

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma 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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

B. Gobernador del Estado del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículos 20, fracciones I, en la porción normativa “por nacimiento”, X y XI, 27, fracción VII, 28, fracción V, 30, fracción III, 31, fracción V, y 32, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 20. Para ser Rectora o Rector se requiere:

I. Ser de nacionalidad mexicana por nacimiento;

II. -IX. (...)

X. No haber sido sancionada o sancionado por falta grave; y,

XI. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos.

Artículo 27. Para ser Consejera Profesora o Consejero Profesor, será necesario cumplir los siguientes requisitos:

I. VI. (...)

VII. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos.

Artículo 28. Para ser Consejera Alumna o Consejero Alumno será necesario cumplir los siguientes requisitos:

I. -IV. (...)

V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos; y,

(...)

Artículo 30. Los sindicatos titulares de Contratos Colectivos de Trabajo, acreditarán la designación de una o un representante como Consejera o Consejero Universitario, mediante el acta de elección correspondiente, y cumpliendo los siguientes requisitos:

I. -II. (...)

III. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos; y,
(...)

Artículo 31. Las Casas del Estudiante Universitario acreditarán la designación de una o un representante como Consejera o Consejero Universitario, mediante el acta de elección correspondiente, cumpliendo los siguientes requisitos:

I. -IV. (...)

V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos;
(...)

Artículo 32. La Consejera o el Consejero Universitario representante de las y los egresados de la Universidad deberá cumplir con los requisitos siguientes:

I. - III. (...)

IV. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos; y,
(...)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 23.1, inciso c), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2º, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y no discriminación.
- 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 las disposiciones precisada en el apartado III del presente escrito.

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 Estado de Michoacán de Ocampo el sábado 08 de marzo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 09 del mismo mes y año, al lunes 07 de abril de la anualidad en curso. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy 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 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.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en

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.

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; (...)."

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. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², 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.

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.

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 (...).”

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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 20, fracción I, en la porción normativa impugnada, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, dispone que para acceder a la titularidad de la Rectoría de la referida Institución educativa se requiere ser *persona mexicana por nacimiento*.

Sin embargo, la Norma Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único facultado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento. Esto significa que el Poder Legislativo local está inhabilitado constitucionalmente para establecer esa exigencia para el acceso a cualquier cargo público en el orden local, por lo que al haberla expedido transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la exigencia para ser persona titular de la Rectoría de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, por haber sido emitida por una autoridad legislativa no autorizada para ello.

Para exponer los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad demandada, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera se abordará el contenido y alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad y, en la segunda, se desarrollarán las consideraciones que sustentan la inconstitucionalidad de la norma sometida a escrutinio ante ese Alto Tribunal.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 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.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

En ese sentido, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y dotan de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el 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.

Así, 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 disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante, lo que, además, garantiza que los gobernados tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad obligan al legislador a establecer disposiciones claras y precisas, que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Suprema.

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 Constitución Federal. 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 legislativa⁴.

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.

Adicional a lo anterior, 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 Estados 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 transgrediendo 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 del principio de legalidad.

⁴ 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.”

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida

Como se expuso en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos estima que es inconstitucional que se establezca el requisito de ser persona mexicana por nacimiento para ocupar la titularidad de la Rectoría de la denominada Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, reconocida como Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)⁵, toda vez que dicha cuestión solo puede ser impuesta por el Congreso de la Unión.

Por tal motivo, tal como se explicará a continuación, se transgredió el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al tratarse de una disposición emitida por una autoridad legislativa incompetente.

Para iniciar con el estudio que nos ocupa, es necesario partir de que la Norma Fundamental establece en su artículo 30 que se podrá adquirir la nacionalidad mexicana mediante dos modalidades: por nacimiento y por naturalización. Consecuentemente, son mexicanas por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y las hijas y/o hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*).

Es importante mencionar que mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2021, se reformó el artículo 30, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el margen de reconocimiento de mexicanos por nacimiento⁶, al determinarse que también lo serán las personas que nazcan en el extranjero y que sean hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano.

Por otro lado, la nacionalidad por naturalización es adquirida de manera voluntaria por la persona, cumpliendo los requisitos que el propio Estado establece. En México, son mexicanas por naturalización las personas extranjeras que obtengan carta de

⁵ Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo.

⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad mexicana de origen. Consultable en:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/NMO_Dictamen.pdf

naturalización expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, y conforme al artículo 34⁷ constitucional, gozan de la ciudadanía las personas que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Lo anterior significa que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización, al igual que aquellas que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento, tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo el de poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento exclusivamente.

Ahora bien, en concreto, **la Constitución Federal en su artículo 32⁸ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, reservada a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad**, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental así se establezca, y en demás casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Defendemos al Pueblo

⁷ “**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.”

⁸ “**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

En este sentido, la Norma Fundamental exige explícitamente la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión:
 - Diputadas y Diputados (artículo 55 constitucional).
 - Senadoras y Senadores (artículo 58 constitucional).
 - Titular de la Presidencia de la República (artículo 82 constitucional).
 - Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional).
 - Magistradas y Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional).
 - Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial (artículo 100 constitucional).
 - Integrantes del órgano de administración judicial (artículo 100 constitucional).
 - Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito (artículo 97).
- Titular de la Fiscalía General de la República (artículo 102 constitucional).
- Secretarías y Secretarios de Estado (artículo 91 constitucional).
- Gobernaturas, Diputaciones de los Congresos locales y Magistraturas de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
- Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)
- Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Guardia Nacional, capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y todo personal que tripule embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana, capitán de puerto, comandante de aeródromo (artículo 32 constitucional)

Asimismo, la Norma Fundamental dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo estipulen exclusivamente las leyes del Congreso de la Unión.

De conformidad con lo anterior, es dable sostener **que el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.**

Como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio de éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.⁹

En una primera interpretación, ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate.

No obstante, la interpretación de la reserva contenida en el artículo 32 constitucional continuó en desarrollo a través de la labor jurisprudencial de ese Alto Tribunal. Precisamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **93/2018** y en otros precedentes posteriores, sostuvo que si bien esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia exigir la nacionalidad mexicana de determinados cargos públicos, ahora, bajo su más reciente integración, **arribó a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas.**¹⁰

En consecuencia, **definió que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos,** pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 de la Norma

⁹ Cfr. Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

¹⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 35.

Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo¹¹.

Por lo tanto, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, el Máximo Tribunal del país concluyó que **la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas**, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.¹²

Es así como **los órganos legislativos locales** que establezcan el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para el desempeño de cargos públicos actúan sin sustento constitucional, pues no están facultados para ello **en términos del segundo párrafo del artículo 32 Constitucional, el cual sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio deben ser personas mexicanas por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad**, con lo que excluyó a los congresos locales.

En otras palabras, por disposición del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, por lo que **las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal**.¹³

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional ha sustentado en otros precedentes que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional

¹¹ *Idem*, párr. 50.

¹² *Idem*, párr. 58.

¹³ Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 66.

para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, 40/2019, 111/2019, 113/2020, 182/2020, 192/2020, 39/2021, 61/2021, 65/2021, 101/2021, 111/2021, 165/2021, 35/2023, y 112/2024, entre muchas otras, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales estatales.

De conformidad con lo anterior, es inconcuso que la legislatura estatal al exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a la titularidad de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, actuó sin tener sustento constitucional, toda vez que, por un lado, está incorporando la señalada exigencia para ocupar el empleo de referencia, **el cual no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución General** requiere esa calidad y, por el otro, la legislatura no está habilitada por la Norma Fundamental para establecer tal calidad para el desempeño de un empleo en el servicio público en la entidad.

En suma, el Congreso michoacano al establecer en el precepto normativo impugnado el requisito de ser persona mexicana por nacimiento, actuó sin estar habilitado constitucionalmente para ello, pues como se precisó *supra* los congresos locales no cuentan con la facultad para determinar los cargos públicos en los que se deba satisfacer tal exigencia, **por lo que éstos no pueden, en ningún caso, prever ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal**¹⁴.

Por otra parte, este Organismo Nacional advierte que **la exigencia impugnada en este apartado también es contraria al derecho de igualdad y no discriminación**, por no permitir a las personas mexicanas por naturalización ocupar el cargo público aludido, en igualdad de condiciones a las connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento, planteamientos que se abordará en el segundo concepto de invalidez, pues es en ese apartado donde se aborda el estudio de diversos requisitos que se estiman discriminatorios.

Por ende, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional **declare la inconstitucional del artículo 20, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad**

¹⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 59/2018, resuelta en sesión del 7 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 46.

Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, ya que –en términos del artículo 32 de la Norma Fundamental– los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello por estar conferido únicamente al Congreso de la Unión.

SEGUNDO. Los artículos 20, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, X y XI, 27, fracción VII, 28, fracción V, 30, fracción III, 31, fracción V, y 32, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, establece, entre otros, los siguientes requisitos para desempeñar varias funciones en esa institución de educación media superior:

- Ser de nacionalidad mexicana *por nacimiento*.
- No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos.
- No haber sido sancionada o sancionado por falta grave.

Se estima que las exigencias descritas coinciden en que realizan distinciones injustificadas, pues excluyen de la posibilidad de ocupar varias funciones en la referida Universidad a quienes no acrediten contar con algunas de esas calidades, sin que exista una relación clara e indefectible entre ellas y la actividad a realizar que justifique razonablemente tal exclusión, en contravención a los derechos de igualdad y no discriminación.

A juicio de este Organismo Nacional, las exigencias controvertidas resultan incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que son desproporcionadas y claramente *sobreinclusivas*, en virtud de que tienen por efecto excluir de toda posibilidad el acceso a las funciones de personas Consejera Profesora, Consejera Alumna y Consejeras Universitarias representantes, titular de la Rectoría, de esa institución de educación media superior y superior, en contravención a los derechos de igualdad y no discriminación.

Dado que los razonamientos que sostienen la inconstitucionalidad de las disposiciones tildadas de inconstitucionales son diversos, se estima pertinente abordar su invalidez de forma separada, mediante la siguiente estructura:

- a) En un primer apartado se expondrá el contenido y los alcances de los derechos que se estiman transgredidos, a saber: a la igualdad y no discriminación.
- b) Bajo el parámetro antes referido se desarrollan los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, en los siguientes términos:
1. Se demostrará que el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento es discriminatorio, ya que no supera un escrutinio estricto.
 2. Se evidenciará que la exigencia de no haber sido sentenciado por delito doloso es *sobreinclusiva* y discriminatoria, pues no aprueba un examen ordinario de proporcionalidad o de simple razonabilidad.
 3. En cuanto a “no haber sido sancionado por falta grave”, se argumentará que la norma también es *sobreinclusiva* porque permite que se niegue el acceso a un cargo a una persona que en el pasado cometió cualquier tipo de falta grave, prevista en cualquier ordenamiento, sin que sea posible analizar la razonabilidad de la medida en relación con las actividades a desempeñar en ese empleo público.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con el análisis de las disposiciones combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente referir que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del 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 por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹⁵

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.¹⁶

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.¹⁷

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹⁸

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que 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. Sin embargo, éste debe

¹⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: **"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."**

¹⁶ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: **"DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO."**

¹⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 15 *supra*.

¹⁸ *Idem*.

sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹⁹

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado establecido que no sólo 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. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.²⁰

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado 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.²¹

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 garantiza que frente a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares deben recibir siempre el mismo trato; en consecuencia, 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.

Defendemos al Pueblo

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

¹⁹ 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.”***

²⁰ Tesis jurisprudencial 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.”***

²¹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- **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.
- **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.²²

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado 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.²³

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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.²⁴

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03 sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el

²² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa 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.**”

²³ *Idem.*

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

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 que 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.²⁵

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial 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 incursos en tal situación.

B. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados

Una vez acotado lo anterior, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que los artículos impugnados no son compatibles con los derechos de igualdad y no discriminación.

Como se señaló al inicio del concepto de invalidez, por cuestión metodológica, se abordará de manera separada la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

B.1. Requisito de ser persona mexicana por nacimiento

Tal como se expuso en el primer concepto de invalidez, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 30 que la nacionalidad mexicana se adquiere por:

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

❖ **Nacimiento:**

- ♦ Los que nazcan en territorio de la República (sea cual fuere la nacionalidad de sus padres).
- ♦ Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;
- ♦ Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización,
- ♦ Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

❖ **Naturalización:**

- ♦ Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- ♦ Quienes contraigan matrimonio con persona mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Ahora bien, quienes teniendo la nacionalidad mexicana reúnan, además, los requisitos de tener 18 años y tener un modo honesto de vivir,²⁶ ostentarán la calidad de ciudadanos.

De lo anterior, es dable sostener que todas las personas ciudadanas por nacimiento y naturalización tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones previstas en la Constitución Federal, salvo las excepciones que la misma prevea.

En cuanto al tema que nos ocupa, las premisas anteriores permiten afirmar que todas las personas mexicanas, con independencia de la forma en que obtuvieron su nacionalidad, tienen el derecho, en igualdad de circunstancias, a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, si es que no está reservado

²⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.”

constitucionalmente²⁷ o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

Entonces, a partir de una interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 constitucionales, se desprende que:

- a) En principio, las personas mexicanas por nacimiento o por naturalización pueden ocupar cargos, empleos o comisiones sin distinción;
- b) La Constitución Federal reserva a las personas mexicanas por nacimiento el desempeño de determinados cargos públicos;
- c) La interpretación de los citados artículos constitucionales por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación admite que se exija la calidad de persona mexicana por nacimiento respecto de cargos no explícitamente enunciados en la Constitución Federal, solo si las funciones a desempeñar se vinculan directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional, a fin de evitar la imposición de una distinción discriminatoria.
- d) Lo precisado en el inciso anterior excluye a las entidades federativas, dado que -tal como se explicó en el primer concepto de invalidez- carecen de habilitación constitucional para determinar en sus leyes los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento.

A partir de esas pautas interpretativas, nos dedicaremos a analizar si la norma impugnada genera una transgresión al principio de igualdad y no discriminación. Para ello, es pertinente preguntarnos si existe o no una distinción entre personas a partir de lo dispuesto en ella. Al respecto, el artículo 20, fracción I, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, señala que para aspirar a ocupar el cargo de Rector o Rectora de esa institución de educación superior del Estado de Michoacán se requiere ser de nacionalidad mexicana **por nacimiento**.

²⁷ En el primer concepto de invalidez se enlistaron los cargos públicos en los que la Constitución Federal exige expresamente ostentar la calidad de persona mexicana por nacimiento para su desempeño.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos, **la exigencia de ser persona mexicana por nacimiento sí produce una diferenciación entre quienes obtuvieron su nacionalidad bajo esa modalidad y entre quienes no**, lo que impactará invariablemente en la posibilidad que tienen de ocupar la Rectoría de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo del estado de Michoacán de Ocampo.

Ello se debe a que únicamente quienes sean personas mexicanas por nacimiento podrán desempeñar el cargo universitario antes apuntado, excluyendo así a quienes no puedan cumplir con ese requisito, pues no hay manera de cambiar la manera como se obtuvo la nacionalidad mexicana.

Bajo la premisa de que, en efecto, la medida legislativa en análisis sí realiza una diferencia entre personas, ahora corresponde determinar si esa circunstancia resulta razonable o justificable en términos constitucionales. Recordemos que, conforme al parámetro de regularidad constitucional, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues como se ha dicho, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda configura una diferencia arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos.

Teniendo claro que la norma sí realiza una diferenciación entre personas, es pertinente determinar cuál será el nivel de escrutinio que deberá aplicarse al caso concreto, a fin de analizar la constitucionalidad de la medida.

Para tal fin, debemos descubrir si la característica en la base la distinción es o no una categoría sospechosa prohibida por el artículo 1º constitucional. Esta disposición establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en su último párrafo, lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

Los criterios a los que alude son el **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, que también son conocidos como **categorías sospechosas**.

Conforme a la interpretación de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa **debe analizarse a través de un escrutinio estricto**, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta²⁸.

Es importante tener presente que la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características,²⁹ considerando 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.³⁰

Si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones, lo cierto es que algunas diferencias pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, pero si la medida carece de razonabilidad, entonces será excluyente y por tanto discriminatoria.

Sentadas esas bases, con el fin de verificar si la medida legislativa de que se trate tiene un contenido prohibido de discriminación, se han establecido directrices de análisis que, en su conjunto, conforman el *test de escrutinio estricto*. A continuación, se describe cada una de las gradas de análisis que componen el referido examen, procediéndose a aplicarlo al caso concreto.

²⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO.**”

²⁹ 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; así como Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane, No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49”

³⁰ 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.

En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa **cumple con una finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, es decir, un objetivo constitucionalmente importante, encaminado a proteger un mandato de rango constitucional; sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible.

En el caso concreto, la norma impugnada **no supera esta fase del escrutinio estricto**, ya que no resulta razonable que se exija forzosamente que la persona que ocupe la titularidad de la Rectoría de la Universidad sea mexicana por nacimiento, dado que **las funciones a realizar no justifican un requisito de este tipo.**

La única manera en la cual el requisito en cuestión podría estimarse justificado en función de la finalidad imperiosa que persigue, sería tratándose de **cargos públicos enfocados en la salvaguarda de la identidad y soberanía nacionales.**

En la especie, la titularidad de la Rectoría de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo no tiene a su cargo ninguna atribución relacionada de manera directa, ni siquiera indirecta, con la soberanía o seguridad nacional, por ende, su adecuado ejercicio no amerita que se realice una distinción entre mexicanas por nacimiento y por naturalización.

Por lo anterior, es dable afirmar que el artículo 20, fracción I, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo resulta discriminatoria respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización, porque **no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso ni resulta razonable.**

Dado que la norma combatida no supera ni la primera grada de escrutinio, es innecesario que se analice si está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, así como el resto de las gradas que integran el examen, porque como quedó evidenciado, la medida carece de un fin legítimo ineludible.

En este sentido, como ya se demostró la distinción que realiza la norma impugnada no persigue un fin constitucional legítimo ni imperioso, en virtud de que el acceso al cargo referido no implica la intervención en asuntos donde se ponga en peligro la supervivencia del país.

Por ende, la medida adoptada en la disposición normativa en combate resulta discriminatoria, pues excluye, **sin base constitucional**, a las personas mexicanas por naturalización del acceso a un determinado cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que las connacionales por nacimiento.

De lo anterior, se concluye que el artículo 20, fracción I, en la normativa “*por nacimiento*”, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la posibilidad de acceder a Rectoría de la referida institución educativa de dicha entidad, en igualdad de condiciones respecto de las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento; por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita a ese Máximo Tribunal que declare su inconstitucionalidad, por ser contraria a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

B.2. Requisito de no haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos

Una vez acotado el alcance de los derechos que se estiman vulnerados, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que los artículos 20, fracciones XI, 27, fracción VII, 28, fracción V, 30, fracción III, 31, fracción V, y 32, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, son incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, específicamente, porque transgreden los derechos de igualdad y no discriminación.

Previo a la exposición de los argumentos que develan la inconstitucionalidad de las disposiciones en combate, resulta pertinente identificar plenamente su contenido normativo, el cual expresamente prevé:

“Artículo 20. Para ser Rectora o Rector se requiere:

I. - X. (...)

XI. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos.

Artículo 27. Para ser Consejera Profesora o Consejero Profesor, será necesario cumplir los siguientes requisitos:

I. VI. (...)

VII. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos.

Artículo 28. Para ser Consejera Alumna o Consejero Alumno será necesario cumplir los siguientes requisitos:

I. -IV. (...)

V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos; y,
(...)

Artículo 30. Los sindicatos titulares de Contratos Colectivos de Trabajo, acreditarán la designación de una o un representante como Consejera o Consejero Universitario, mediante el acta de elección correspondiente, y cumpliendo los siguientes requisitos:

I. -II. (...)

III. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos; y,
(...)

Artículo 31. Las Casas del Estudiante Universitario acreditarán la designación de una o un representante como Consejera o Consejero Universitario, mediante el acta de elección correspondiente, cumpliendo los siguientes requisitos:

I. -IV. (...)

V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos;
(...)

Artículo 32. La Consejera o el Consejero Universitario representante de las y los egresados de la Universidad deberá cumplir con los requisitos siguientes:

I. - III. (...)

IV. No haber sido sentenciada o sentenciado por delitos dolosos; y,
(...)"

De lo transcrito, se advierte que los preceptos cuestionados en el presente medio de control de la constitucionalidad establecen que para desempeñarse como persona Consejera Profesora, Consejera Alumna, Consejeras Universitarias, titular de la Rectoría, así como representante de las y los egresados de la Universidad, se requiere no haber sido sentenciada por delito doloso. Esta Comisión Nacional considera que dicha exigencia resulta sustancialmente contraria al derecho de igualdad y no discriminación, reconocido en la Norma Fundamental y en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En concreto, ello se debe a que las normas hacen una distinción entre quienes fueron condenados por algún delito doloso y quienes no, permitiendo solo a estos últimos la posibilidad de desempeñarse como Consejera Profesora, Consejera Alumna, Consejeras Universitarias, titular de la Rectoría y representante de las y los egresados de la referida Universidad

Sin embargo, este Organismo advierte que, en general, por la configuración de las disposiciones cuestionadas, el requisito resulta discriminatorio, pues admite un amplio espectro de exclusión que impide verificar si las conductas infractoras realmente guardan una relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, lo que lleva a concluir que se trata de medidas que carecen de una justificación objetiva.

Toda vez que en la presente impugnación se sostiene que las normas combatidas no son razonables y, por tanto, discriminatorias, se estima oportuno analizarlas bajo un test ordinario de razonabilidad, pues conforme a diversos precedentes de ese Alto Tribunal³¹ en los que se ha estudiado ese tipo de requisitos para el acceso a cargos públicos o empleos, ha determinado que lo adecuado es aplicar ese tipo de examen cuando la medida legislativa no hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación–, como en el presente asunto.

En caso de que la medida no supere todas las gradas, será posible concluir que nos encontramos frente a disposiciones irrazonables, en contravención al parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, los niveles de análisis son los siguientes

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.³²

En la **primera etapa** se examina si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

³¹ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 57/2019, 83/2019, 106/2019, 125/2019, 112/2020, 117/2020, 192/2020, 203/2020, 300/2020, 41/2021, 50/2021, 56/2021, 57/2021, 85/2021, 62/2021, 70/2021, 87/2021, 92/2021, 96/2021, 101/2021, 111/2021, 125/2021, 138/2021, 149/2021, 153/2021, 164/2021, 165/2021, 175/2021, 23/2022 y 64/2022, 74/2022, 79/2022, 133/2022, 139/2022, 155/2022, 35/2023, 84/2023, 155/2023, 205/2023 y 226/2023, entre otras.

³² Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: **“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”**.

Respecto del **segundo punto** del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la **última etapa del test** de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

Explicado lo anterior, ahora aplicaremos el examen al caso concreto. Respecto de la **primera grada**, se estima que el requisito **podría superarla**, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan a las funciones de personas Consejeras Profesoras, Consejeras Alumnas y Consejeras Universitarias, titularidad de la Rectoría, así como representante de las y los egresados de la Universidad cuenten con un perfil idóneo para el correcto desempeño de sus atribuciones, ya que sus decisiones impactarán en todas las cuestiones que atañen tanto al profesorado como al alumnado de ese instituto educativo.

En otras palabras, se considera que la medida impugnada puede cumplir con la finalidad constitucionalmente válida de asegurar que quienes ocupen las funciones antes referidas tengan un actuar recto, probo, honorable, diligente y serio, entre otras cualidades que el Congreso pudo estimar que no los reúnen las personas que en algún momento de su vida fueron sentenciadas por la comisión de un delito doloso.

También podría estimarse que la exigencia que nos ocupa pudo tener por objeto que quienes accedan a ellas contribuyan al cumplimiento de los fines de esa Universidad, pues el desempeño de todas esas actividades abona en la impartición de la educación media superior y superior en la entidad.

Es así que, como se advierte, el requisito referido podría superar la primera grada de escrutinio, ya que el Congreso local pudo estimar que con el establecimiento de la medida legislativa impugnada se aseguraba que las personas que accedieran a las funciones señaladas tuvieran un perfil idóneo para el debido cumplimiento de las

actividades inherentes a cada una de las ocupaciones indicadas, a fin de permitir a dicha institución de educación media superior y superior cumplir con sus objetivos.

Sin embargo, en cuanto al segundo punto o grada, se considera que la medida legislativa reclamada **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de asegurar que las personas que accedan a esas funciones sean las adecuadas, al contar con los valores y capacidades necesarias que contribuyan al debido cumplimiento de los fines de esa Institución educativa.

Ello se debe a que la exigencia de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos dolosos limita de forma genérica los derechos de las personas que se encuentran dentro de ese supuesto de exclusión, pues la excepción opera de forma automática, sin considerar el tipo de pena impuesta; o si ya la sanción ya fue cumplida o no; tampoco el tiempo transcurrido desde su imposición, y sobre todo, no razona si las conductas por las cuales el sujeto fue castigado se relacionan realmente o no con las atribuciones que deba desempeñar con motivo del encargo de que se trate.

En esa tesitura, es inconcuso que el aludido requisito ocasiona un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloban guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni establecen ningún tipo de parámetro que acote dicha exigencia.

A efecto de demostrar el problema de *sobreinclusividad* en el que incurre la exigencia impugnada, es preciso analizar la medida legislativa en relación con las actividades que se realizan en cada una de esas funciones.

Ello, pues a juicio de esta Comisión Nacional, para que una restricción de esa naturaleza sea válida, debe examinarse en relación con las funciones y obligaciones que competen a las personas que se desempeñen como Consejeras Profesoras, Consejeras Alumnas y Consejeras Universitarias, titularidad de la Rectoría, y una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las calidades y las conductas ilícitas que se encuentren estrechamente vinculadas con las actividades a realizar.

En este punto, conviene manifestar que este Organismo Autónomo tampoco desconoce que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones;

sin embargo, para que tales limitaciones sean válidas, deben examinarse cuidadosamente para dilucidar si son proporcionales, objetivas y razonables.

Ahora bien, de una lectura integral de la Ley en estudio³³ y de su Estatuto Universitario³⁴, las personas Consejeras Profesoras, Consejeras Alumnas y Consejeras Universitarias, así como de representante de las y los egresados de la Universidad, son elegidos de forma democrática y cuyo desempeño es honorífico, y llevan a cabo **funciones de representación y toma de decisiones de forma colectiva sobre los asuntos que son competencia del Consejo Universitario, máxima autoridad de esa institución educativa.**

Así, las señaladas actividades de tales cargos son esencialmente de **representación**, derivado de que toman conocimiento de los asuntos que son competencia del Consejo Universitario y participan en la toma de decisiones, en virtud de que

³³ **Artículo 10.** El Consejo Universitario es la autoridad máxima del gobierno de la Universidad, y tendrá la representación de la comunidad universitaria y estará integrado por:

- I. La Rectora o el Rector;
 - II. Las Directoras o los Directores de Escuelas, Facultades, Institutos y Unidades Profesionales;
 - III. La o el titular de la Coordinación de Investigación Científica;
 - IV. Una o un Consejero Profesor propietario de cada Escuela, Facultad e Instituto de la Universidad;
 - V. Una o un Consejero Alumno propietario de cada Escuela, Facultad e Instituto de la Universidad;
 - VI. Una o un Representante Propietario por cada uno de los sindicatos titulares de los Contratos Colectivos de Trabajo de profesores y trabajadores administrativos;
 - VII. Una o un representante propietario por las Casas del Estudiante Universitario; y,
 - VIII. Una o un Representante Propietario de egresadas y egresados con derecho a voz únicamente.
- (...)

Artículo 11. La elección de las Consejeras y los Consejeros Universitarios, representantes de las profesoras y los profesores y las alumnas y los alumnos, serán electos de forma democrática, por mayoría y en votación por cédula procurando la equidad de género y la inclusión; y durarán en su cargo dos años. En el caso de las y los estudiantes, para su permanencia, deberán conservar su calidad de alumnas o alumnos en la dependencia y programa académico para el que fueron electos.

³⁴ **Artículo 22.** El Consejo Universitario, por disposición de la Ley Orgánica, es la autoridad máxima del gobierno de la Universidad y estará integrado por:

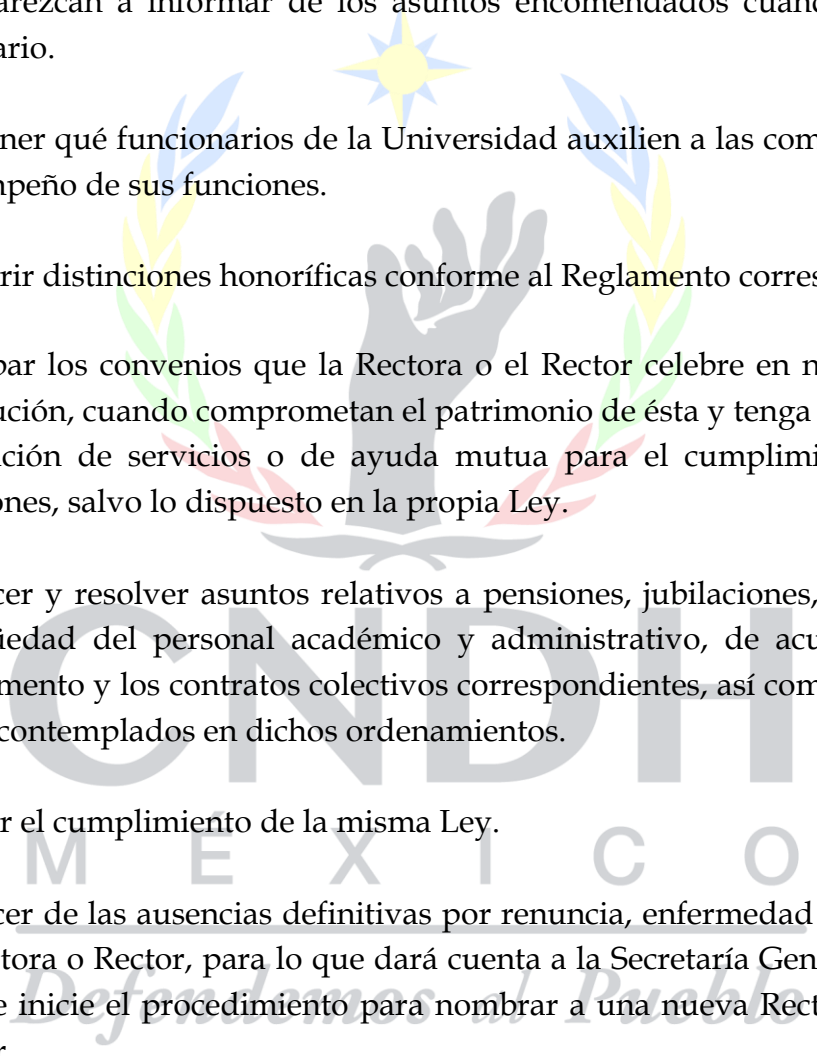
- I. Rectora o Rector;
 - II. Directoras o los Directores de Escuelas, Facultades, Institutos y Unidades Profesionales;
 - III. Titular del Consejo de la Investigación Científica;
 - IV. Una Consejera o Consejero Docente y una Consejera o Consejero Estudiante propietarios electos por cada Escuela, Facultad o Instituto;
 - V. Una o un Representante Propietario electo por todas las Casas del Estudiante;
 - VI. Una o un Representante Propietario por cada uno de los sindicatos titulares de los contratos colectivos de trabajo de profesoras y profesores y trabajadoras y trabajadores administrativos; y,
 - VII. Una o un Representante Propietario designado por la Asociación de Egresados Nicolaitas.
- (...)

Todas y todos los integrantes del Consejo Universitario tendrán derecho a voz y voto; a excepción de la o el Representante de la Asociación de Egresados Nicolaitas, que sólo tendrá derecho a voz.

representan tanto a alumnos inscritos como egresados, profesores, Casas de Estudiante, así como de los sindicatos titulares de los Contratos Colectivos.

En esa línea, desempeñan funciones medularmente de representación y traen aparejada las atribuciones que le corresponden al Consejo Universitario descritos en el artículo 13 de la Ley impugnada, entre ellas:

- Expedir y modificar el Estatuto Universitario, todos los reglamentos, normas y disposiciones generales, inherentes a la organización y funcionamiento de la Universidad y de sus órganos de gobierno.
- Conocer y resolver los asuntos que, en relación con la interpretación de los ordenamientos anteriores, son sometidos a su consideración.
- Fijar las políticas que deban regir en materia de planeación universitaria.
- Aprobar planes, programas de estudios, métodos de enseñanza, así como, sistemas de evaluación en el aprovechamiento de las alumnas y los alumnos.
- Crear, modificar o suprimir facultades, escuelas, institutos, unidades profesionales y demás dependencias universitarias; debiendo solicitar previamente a la Rectora o al Rector y a la Comisión de Presupuesto y Control, informe sobre los recursos económicos disponibles para tal efecto.
- Designar a las Comisiones del propio Consejo que la Ley establece.
- Designar, de la terna propuesta por la Rectora o Rector, a las Directoras o Directores de escuelas, facultades e institutos; y en su caso, removerlos en los términos de la Ley y del Estatuto Universitario.
- Conocer y fallar sobre los dictámenes de las comisiones.
- Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias.
- Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos, previo dictamen de la comisión respectiva.
- Vigilar la administración del patrimonio universitario.

- 
- Autorizar la enajenación de bienes muebles o inmuebles que forman parte del patrimonio universitario, con base en lo dispuesto por la Ley y en el Estatuto.
 - Solicitar a la Rectora o al Rector informe del ejercicio presupuestal cuando así lo estime necesario.
 - Citar a las funcionarias y funcionarios de la Universidad para que comparezcan a informar de los asuntos encomendados cuando lo estime necesario.
 - Disponer qué funcionarios de la Universidad auxilien a las comisiones en el desempeño de sus funciones.
 - Conferir distinciones honoríficas conforme al Reglamento correspondiente.
 - Aprobar los convenios que la Rectora o el Rector celebre en nombre de la Institución, cuando comprometan el patrimonio de ésta y tenga por objeto la prestación de servicios o de ayuda mutua para el cumplimiento de sus funciones, salvo lo dispuesto en la propia Ley.
 - Conocer y resolver asuntos relativos a pensiones, jubilaciones, estímulos y antigüedad del personal académico y administrativo, de acuerdo con el Reglamento y los contratos colectivos correspondientes, así como los que no estén contemplados en dichos ordenamientos.
 - Vigilar el cumplimiento de la misma Ley.
 - Conocer de las ausencias definitivas por renuncia, enfermedad o muerte de la Rectora o Rector, para lo que dará cuenta a la Secretaría General, a fin de que se inicie el procedimiento para nombrar a una nueva Rectora o nuevo Rector.
 - Tomar la protesta y entrega de la constancia a la Rectora electa o al Rector electo, en Sesión Solemne.

Con base en lo anterior, es dable afirmar que quienes ocupen las funciones a cargo de las personas Consejeras Profesoras, Consejeras Alumnas y Consejeras Universitarias, titular de la Rectoría, y representante de las y los egresados de la

Universidad, realizarán labores de **representación en el Consejo Universitario de los sectores que los eligieron**, en la toma de decisiones y asuntos que conozca esa máxima autoridad universitaria, por ello sus principales actividades serán de **vigilancia** en el cumplimiento de la ley y en la administración del patrimonio universitario, en la **resolución** de diversos asuntos, **modificación** de algunas de las normas que rijan a la institución, **fijar** la política de planeación universitaria y **aprobar** los planes programas de estudio, entre otros.

Por otra parte, de conformidad con la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, **las funciones a cargo de quien ostente la titularidad de la Rectoría universitaria** se encuentran previstas en el artículo 23 que, esencialmente, se refieren a lo siguiente:

- Representante legal de la Universidad.
- Designar a las personas titulares de las Direcciones de las Unidades Profesionales, a la Titular o al Titular de la Coordinación de Investigación Científica, entre otros.
- Proponer la terna al Consejo Universitario para la designación de las personas directoras de Escuelas, Facultades e Institutos, previa auscultación de sus respectivos Consejos Técnicos.
- Contratar al personal, de acuerdo con la normativa correspondiente.
- Vigilar el cumplimiento de las normas que rijan a la Institución.
- Ejecutar los acuerdos del Consejo Universitario.
- Presidir cuando lo estime necesario, las reuniones de los Consejos Técnicos de escuelas, facultades, institutos y unidades profesionales.
- Promover ante el Consejo Universitario todo cuanto tienda a mejorar la estructura y funcionamiento de la Universidad.
- Convocar las sesiones del Consejo Universitario por sí o a través de la Secretaria o el Secretario General.

- Rendir informe anualmente, por escrito, al Consejo Universitario de las actividades desarrolladas y del ejercicio presupuestal, participando de ello a los Gobiernos Federal y Estatal.
- Presentar los proyectos de programa de trabajo y presupuesto de ingresos y egresos anuales a la consideración del Consejo Universitario, para su discusión y aprobación, en su caso.
- Ejercer el presupuesto general de la Universidad, una vez aprobado.
- Conceder licencias a las Directoras y a los Directores y a las trabajadoras y los trabajadores de la Institución, aplicando lo previsto tanto en el Estatuto como en los Contratos Colectivos de Trabajo.
- Nombrar a la apoderada o apoderado jurídico cuando los asuntos de la Institución así lo requieran.
- Celebrar con los sindicatos de los trabajadores los convenios derivados de las relaciones laborales informando de ello al Consejo Universitario.

De lo anterior se desprende que quien funja como titular de la Rectoría de la multirreferida Universidad desempeñará actividades de representación legal, de dirección, coordinación, vigilancia, administración y supervisión para el adecuado desarrollo de las funciones académicas y administrativas de esa institución educativa.

Aclarado lo anterior, este Organismo Nacional reconoce la importancia y trascendencia de las actividades que desempeñan tanto la persona que ocupe la titularidad de la Rectoría de la Universidad, así como de quienes funjan como personas Consejeras Profesoras, Consejeras Alumnas y Consejeras Universitarias, así como representante de las y los egresados de la Universidad, por lo que entiende la preocupación del legislador de establecer las condiciones garantes para que quienes ocupen esos cargos sean personas que tengan el perfil idóneo para su ejercicio.

Sin embargo, toda imposición de requisitos a ocupar empleos, cargos o funciones **debe ser razonable**, particularmente, debe encontrarse estrechamente vinculada con

las actividades a desempeñar, a fin de evitar exclusiones sin sustento que redunden en prácticas discriminatorias.

Sin embargo, debido a que las disposiciones que nos ocupan se encuentran configuradas en términos amplísimos, su generalidad impide el análisis minucioso entre esas atribuciones y las conductas por las cuales fue sancionada la persona. Por lo que, pese a que quienes se desempeñen en el cargo de mérito y funjan como personas consejeras y representantes efectúen atribuciones muy importantes para el buen funcionamiento de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, lo cierto es que **no existe una justificación clara y objetiva de la exclusión normativa** y que, por tanto, sustente su constitucionalidad.

En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional estima que la exigencia controvertida no está justificada de forma objetiva, siendo su efecto el de excluir a las personas que se encuentran en dicha hipótesis, pues dada la generalidad y amplitud de las normas, esto es, la *sobreinclusión* que las caracteriza, **generan un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas** que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de la medida.

Precisamente, derivado del amplio espectro de exclusión es que incurren las disposiciones tildadas de inconstitucionales, es evidente que comprenden múltiples hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar los cargos referidos de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

De manera ejemplificativa, se estima que la medida legislativa es *sobreinclusiva* porque admite que una persona que en el pasado hubiese cometido los delitos de daño doloso en las cosas, tipificado en el artículo 228³⁵, o bien, el de uso indebido de los medios de comunicación de emergencia y denuncia, previsto en el diverso 291³⁶,

³⁵ “**Artículo 228.** Daño en las cosas doloso

A quien dolosamente destruya o deteriore una cosa ajena o propia en perjuicio de otro, se le impondrá las siguientes consecuencias jurídicas:

(...)”

³⁶ “**Artículo 291.** Uso indebido de medios de comunicación de emergencia y denuncia.

Al que haga uso indebido de los medios de comunicación de emergencia o denuncia, reportando hechos falsos o inexistentes que provoquen la movilización o presencia de personal de respuesta y

ambos del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, quede imposibilitado de acceder a las funciones en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de las atribuciones inherentes a esas actividades.

En ese sentido, para que la exigencia satisfaga la segunda grada del test, debe **resultar racional para la consecución del fin constitucionalmente válido**, que como ya ha quedado acreditado no se satisface en el presente caso, dada la *sobreinclusividad* del requisito.

En todo caso, la legislatura estatal debió haber acotado lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a los diversos cargos apuntados cuando las personas aspirantes hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que la o el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Por ello, se arriba a la convicción de que el Congreso michoacano realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo o función a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido sentenciada por delito doloso para acceder a determinadas funciones en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo no tiene una justificación objetiva en función de las actividades que les corresponda desempeñar.

Por ello, el requisito controvertido, previsto en diversas normas de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo **excluye automáticamente y sin distinción a todas las personas que han cumplido una pena por la comisión de un delito doloso** y que se han reinserado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante en su perjuicio.

En suma, el requisito impugnado, relativo a no haber sido sentenciado por algún delito doloso, resulta *sobreinclusivo*, ya que conlleva las siguientes implicaciones:

- No distingue entre delitos graves y no graves.

unidades o vehículos, se aplicará prisión de uno a tres años y de cien a quinientas unidades de medida y actualización.”

- No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o recientemente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar³⁷.

De este modo, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas impugnadas impide valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como persona Consejera Profesora, Consejera Alumna y Consejera Universitaria, titular de la Rectoría de esa institución de educación media superior y superior, así como representante de las y los egresados de la Universidad, lo que permite que al ser aplicadas se excluya de manera injustificada a una persona con base en estigmas y perjuicios, dando lugar a una conducta discriminatoria tolerada por el Estado.

En ese orden de ideas, en virtud de que la mencionada exigencia no guarda ninguna relación con las actividades que corresponde ejecutar a las personas que se desempeñen como Consejera Profesora, Consejera Alumna y Consejera Universitaria, titular de la Rectoría de esa institución de educación media superior y superior, así como representante de las y los egresados de la Universidad, es que se concluye que los preceptos combatidos son contrarios al derecho de igualdad y no discriminación.

En efecto, se trata de medidas legislativas que excluyen a determinadas personas sin que exista justificación constitucional, ya que establecen una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en ese empleo³⁸. En ese tenor, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas impugnadas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

³⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2021, dictada por el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional el 26 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 44.

³⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2021, *op. cit.*, párr. 46.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el requisito impugnado no aprueba un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos, ya que se trata de una exigencia que no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponden a las personas titular de la Rectoría; Consejera Profesora; Consejera Alumna; Consejeras Universitarias, así como representante de las y los egresados de la Universidad.

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito doloso, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse como titular de la Rectoría, o en las otras funciones de representación en el Consejo Universitario de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

A mayor abundamiento, se estima que el requisito previsto es contrario a los fines del ordenamiento en estudio, contenidos en el artículo 5, pues en este se precisa que la Universidad realizará actividades encaminadas a combatir la ignorancia y sus efectos, los fanatismos y prejuicios, así como alentar en su vida interna y en su proyección hacia la sociedad las prácticas democráticas, como forma de convivencia y de superación social.

En consecuencia, se estima que la exigencia no es congruente con esos fines, pues la exigencia no hace más que reforzar un **estigma social que reitera y reproduce estereotipos que atentan contra la dignidad de las personas**, ya que supone que una persona que en el pasado cometió algún delito nunca será adecuada para desempeñar un trabajo, en consecuencia, su efecto inmediato es convalidar, desde las instituciones normativas, situaciones de discriminación.

En conclusión, debe declararse la inconstitucionalidad del requisito reclamado porque genera una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar las funciones señaladas, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar su acceso a las multirreferidas funciones a aquellas personas que se encuentran en el aludido supuesto, impidiéndoles participar directamente en la toma de decisiones de la comunidad universitaria.

B.3. Requisito de no haber sido sancionada o sancionado por falta grave

Para iniciar con la exposición de los argumentos que develan la inconstitucionalidad de la disposición en combate, resulta pertinente transcribirla a continuación:

“Artículo 20. Para ser Rectora o Rector se requiere:

I.-IX. (...)

X. No haber sido sancionada o sancionado por falta grave; y,
(...)”

Como se puede advertir, el precepto cuestionado en este apartado establece que las personas que deseen acceder a la titularidad de la Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo estarán impedidas para ello si fueron sancionadas por la comisión de una falta grave.

A juicio de esta Comisión Nacional, la indicada exigencia se traduce en una exclusión injustificada y abiertamente *sobreinclusiva*, pues por su generalidad, abarca un amplio alcance de exclusión al prever una multiplicidad de supuestos por los que se le negará el acceso a ese empleo público, ya que no se acotó el universo de conductas cometidas que son consideradas como falta grave para efectos de esa hipótesis, pudiendo abarcar cualquier conducta cometida, no solo de las previstas en los distintos ordenamientos locales, sino también en los generales, federales e incluso internacionales.

En otras palabras, ya que la norma no hace ninguna acotación al respecto, es claro que estamos en presencia de una restricción sumamente amplia, en virtud de que:

- No permite identificar si la falta grave es de naturaleza administrativa, civil o política u de otra índole.
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas.
- No contiene un límite temporal.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

Para evidenciar la *sobreinclusividad* de la medida combatida, es pertinente ejemplificar situaciones en las que una persona que aspire a ocupar el cargo podría encontrarse y que le impedirían acceder a esa función. Sobre esa base, **quedan excluidos por igual**, quienes:

- Hayan incurrido en alguna de las faltas graves de responsabilidad universitaria, así consideradas en términos del artículo 138 del Estatuto Universitario de referida institución de educación media superior y superior.
- Haya cometido la conducta prevista en el artículo 126 de la Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo, relativa a dar autorización de permisos de uso o destino de suelo, de aprovechamiento o utilización, por parte o a favor de servidores públicos estatales o municipales, que carezcan de la debida formalidad, tramitación o requisitos legales, conducta grave que en términos de esa ley será sancionable legislación estatal o municipal correspondiente, sin perjuicio de la normativa penal aplicable.
- Si una persona fue sancionada por la comisión de una falta grave de tránsito, en términos del artículo 128 de la Ley de Tránsito y Seguridad Vial del Estado de Hidalgo u de otra entidad federativa (como podría ser obstruir o utilizar espacios destinados al estacionamiento de los vehículos de personas con discapacidad; no contar con permiso o licencia vigente o de contar con ella, no sea acorde al tipo de vehículo, y por no colocar el cinturón de seguridad o por no asegurarse de que los pasajeros del mismo también lo hagan, por mencionar algunas).
- Las personas que hubieren sido sancionadas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se consideren graves, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, o bien, de alguno de los supuestos previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas local, aun cuando haya.
- Por cometer una de las faltas graves previstas en el artículo 116, fracciones I, II, III, IV y V de la Ley General de Archivos.

- Por haber incurrido en alguna de las faltas reguladas en el Código Electoral local o General.
- Por haber cometido una falta prevista en algún bando de policía y buen gobierno o reglamentos de orden y justicia de algún municipio.

De lo anterior, es posible advertir que existen múltiples posibilidades de que una persona sea excluida para acceder al cargo de referencia en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo si es que cometió cualquier tipo de falta calificada de grave por cualquier legislación michoacana, de otra entidad federativa, o inclusive, general, federal o nacional, ya que no se hizo ninguna acotación al respecto; y sin que permita identificar, en todo caso, si todas ellas ponen en riesgo el correcto desempeño de las funciones a desempeñar.

Este Organismo Nacional no pierde de vista que el requisito está previsto para el cargo de Rector de la Universidad, de ahí que sea fundamental que la persona que lo ejerza sea la más adecuada para representar a esa institución educativa. Sin embargo, se estima que el requisito es *sobreinclusivo* porque **admite muchas posibilidades de exclusión que pueden no resultar razonables en todos los casos.**

Efectivamente, en algunas ocasiones el requisito podrá estar justificado por vincularse con las funciones del cargo o poner en cierto riesgo su debida ejecución, como podría ser la comisión de una falta regulada en el Estatuto Universitario o por haber incurrido en una conducta prohibida, por implicar un acto de corrupción en términos de las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Sin embargo, también puede incluir otros supuestos en los que, contrario a la situación anterior, no pongan en riesgo de ninguna manera el debido ejercicio del cargo, como podrían ser las faltas de tránsito o bien, conductas contenidas en los ordenamientos que regulan el orden social y de convivencia en las municipalidades y el Estado de Michoacán.

Por tanto, es claro que la norma en combate incluye más supuestos de los que debería, porque en algunos casos la exclusión podría estar justificada pero no en otros casos, **impidiendo por igual** que las personas que fueron sancionadas por cualquier tipo de falta grave aspiren a ocupar el cargo referido.

En ese sentido, es indubitable que la exigencia abarca cualquier conducta en la que haya incurrido una persona y que sea considerada grave, prevista en cualquier otro ordenamiento o incluso de las establecidas en leyes de otros países, sin que sea proporcionar en todos los casos.

Consecuentemente, el requisito en estudio abarca un gran número de supuestos que, a juicio de este Organismo Nacional, no resultan válidos, pues tiene por efecto obstaculizar el acceso a un empleo público de manera general, excluyendo por igual y de manera genérica y automática a cualquier persona que haya sido sancionada por la comisión de una falta grave por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento; lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el vasto número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis incluso impide valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

En ese tenor, el precepto controvertido tiene el efecto de restringir injustificadamente el acceso a un empleo público por el sólo hecho de haber incurrido en una falta en el pasado (en cualquier materia) por la comisión de una falta grave, sea cual sea la sanción impuesta y el tipo de conducta, lo cual coloca a la persona en una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al empleo, sobre todo, si el respectivo antecedente no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el cargo.

Asimismo, se advierte que el legislador local al establecer la disposición reclamada hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema universitario, político, administrativo o de otra naturaleza le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta claramente *sobreinclusivo*.

Lo anterior corrobora que la fracción sujeta a análisis coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada por la comisión de una falta grave, cuyo efecto

inmediato es excluirlas indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público en comento.

Ahora bien, es menester restar que ese tipo de requisitos provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción por cualquier falta grave impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

Se reitera que esta Comisión Nacional no pasa por alto que pueden existir casos en los que en determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

Por todo lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez del artículo 20, fracción X, de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Estado de Michoacán de Ocampo, ya que contiene un requisito injustificado e irrazonable para el acceso al cargo de titular de la Rectoría de la Benemérita y Centenaria Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, al ser en extremo amplia.

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 los preceptos reclamados, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inválidos, 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.

ANEXOS

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).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la norma impugnada (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 designado como delegado y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

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

AHC

