PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Al margen Escudo Nacional de México y una leyenda que dice: Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE
COLABORADOR: FEDERICO JORGE GAXIOLA LAPPE

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintidós de noviembre de dos mil veintiuno** emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 36/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el decreto número 224, publicado el cuatro de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México.

La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el artículo impugnado es inconstitucional, por afectar injustificadamente el derecho a acceder a cargos públicos, en relación con el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo, al exigir, para ser titular del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México, que la persona sea egresada de esta universidad o de otra universidad pública.

I. TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** El tres de febrero de dos mil veintiuno, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH”), presentó demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. **Norma general impugnada.** En la demanda, se impugna el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el decreto número 224, publicado el cuatro de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México. La emisión y la promulgación de la disposición impugnada fueron atribuidas al Congreso del Estado de México y el Gobernador del Estado de México, respectivamente.

3. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente argumenta que la norma impugnada es contraria a los artículos 1, 5 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. **Conceptos de invalidez.** En la demanda, la promovente hace valer un **único concepto de invalidez**. Argumenta que la fracción impugnada vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, en relación con la libertad de trabajo y el derecho al acceso a cargos públicos, pues impide de forma injustificada que las personas que hayan egresado de una institución de educación superior diversa a la Universidad Autónoma del Estado de México o de cualquier universidad privada accedan al cargo de titular del órgano interno de control de esta universidad. Para fines expositivos, el concepto de la CNDH se sintetiza a continuación:

   4.1 **Incidencia de la norma impugnada en los derechos humanos de igualdad, libertad de trabajo y acceso a cargos públicos.**[1] Con base en un marco previo, la CNDH argumenta que el requisito que prevé la norma impugnada para ser titular del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México incide en el derecho a la igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho al acceso a cargos públicos. Alega que la norma impide de forma genérica el acceso al cargo público a las personas egresadas de cualquier institución educativa diversa a esta universidad o al resto de las universidades públicas, a pesar de que también cuentan con un título profesional expedido por una institución legalmente facultada para ello y de que podrían tener los conocimientos, aptitudes, antigüedad y experiencias necesarias para el adecuado desempeño de las funciones del cargo.

[1] Las divisiones en apartados que se hacen en este resumen del único concepto de invalidez de la CNDH tienen fines expositivos y no corresponden de forma exacta a los apartados de la demanda.

4.2 Explica que el requisito que prevé la norma impugnada no contribuye a garantizar el debido ejercicio de las funciones de control, manejo y fiscalización de recursos, así como rendición de cuentas, que, conforme al artículo 41 de la ley impugnada, debe cumplir el titular del órgano interno de control de la universidad. Sostiene que para garantizar el adecuado desempeño en el cargo basta con el requisito de que se cuente con título profesional relacionado con estas funciones.

4.3 Así, afirma que la norma no contiene un criterio objetivo y neutral, y da un trato prioritario o preferencial a las personas que egresan de determinadas instituciones, sin tomar en cuenta las características específicas de los aspirantes.

4.4 **Necesidad de someter la norma a un escrutinio estricto.** La CNDH argumenta que la constitucionalidad del requisito que prevé la norma impugnada debe analizarse empleando un escrutinio estricto, por basarse en una de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1° de la Constitución Federal.

4.5 Sostiene que, si bien el artículo 1°, último párrafo, de la Constitución Federal no prevé expresamente la prohibición de discriminar a las personas con base en la categoría de no ser egresado de una universidad pública, ésta debe considerarse una categoría sospechosa. Por un lado, sostiene que la norma es discriminatoria con base en la categoría sospechosa de condición social. Por otro lado, indica que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada encuadra en el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artículo 1°, último párrafo, constitucional, consistente en la discriminación por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

4.6 Por lo anterior, concluye que, para ser constitucional, la norma impugnada tendría que superar un escrutinio estricto. Argumenta que, conforme a este nivel de escrutinio, la norma debe tener una finalidad constitucional imperiosa, estar estrechamente vinculada con esta finalidad y ser la medida menos restrictiva posible.

4.7 **Test de escrutinio estricto de la medida.** La CNDH argumenta que la norma impugnada no supera un escrutinio estricto, pues exigir que los aspirantes al cargo público sean egresados de la Universidad Autónoma del Estado de México o de otra universidad pública no persigue una finalidad constitucional imperiosa. En consecuencia, afirma que tampoco puede considerarse que esté estrechamente vinculada con la consecución de una finalidad constitucional imperiosa, ni que la medida sea la menos restrictiva posible.

5. **Auto de registro y turno.** En un acuerdo emitido el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **36/2021**, y turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

6. **Auto admisorio.** Por medio de un auto emitido el quince de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México para que rindieran sus informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que estuvieran en posibilidad de formular manifestaciones.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de México.** En su informe, el Poder Legislativo del Estado de México sostiene la validez de la fracción impugnada con base en los argumentos que se resumen a continuación:

7.1 El Poder Legislativo argumenta que el decreto impugnado contribuye a que el titular del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México cuente con un perfil idóneo para ejercer sus funciones en el marco del nuevo sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción. Sostiene que el decreto impugnado constituye la normativa esencial que permite al titular del órgano interno de control actuar conforme a la ley, así como con el respeto a la autonomía de la Universidad Autónoma del Estado de México.

7.2 Argumenta que el requisito para el acceso al cargo consistente en que la persona haya egresado de esta universidad u otra universidad pública fortalece el buen desempeño de sus atribuciones, pues éstas requieren que el servidor cuente con un carácter confiable.

7.3 Por otro lado, explica que la universidad en cuestión es un organismo público, descentralizado y autónomo. Alega que la autonomía debe entenderse como una facultad para autogobernarse, con libertad de cátedra e investigación, de examen y discusión de ideas, en el manejo de sus recursos, así como en el ingreso, promoción y permanencia de su personal. A pesar de que reconoce que la autonomía universitaria no es incompatible con la fiscalización de recursos, argumenta que debe existir un equilibrio que permita que el Estado realice adecuadamente la función de fiscalización, conforme al Sistema Nacional Anticorrupción, pero que a la vez garantice a la universidad ejercer su autonomía.

7.4 En relación con lo anterior, afirma que el que el servidor público haya cursado su formación académica en una institución pública garantiza el máximo respeto al desempeño de sus facultades y el correcto ejercicio de sus atribuciones.

7.5 En el mismo sentido, señala que las universidades públicas cuentan con ventajas que contribuyen a garantizar a sus egresados un mejor perfil. Indica que éstas pueden contratar un buen número de profesores investigadores de tiempo completo, con buen acceso a fuentes de información, así como que están sujetas a las evaluaciones y controles del Sistema Nacional de Investigadores, la Secretaría de Educación Pública, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

7.6 Por último, argumenta que la norma impugnada no viola el derecho a acceder a cargos públicos, ya que este derecho lleva implícita la obligación de contar con las calidades establecidas por la ley, que en este caso consisten en ser egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México o de otra universidad pública.

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México.** En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de México afirma la validez de la fracción impugnada, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

8.1 En relación con el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, el Poder Ejecutivo local sostiene que el artículo impugnado no atenta contra la dignidad humana ni anula o menoscaba los derechos de las personas. Añade que la distinción que introduce el artículo impugnado es razonable y justificable a la luz de la Constitución Federal.

8.2 Asimismo, sostiene que la adición del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México tuvo como intención construir un marco normativo que favorezca el desarrollo de las funciones que corresponden al órgano interno de control de esta universidad. Se señala que la fracción pretende perfeccionar la normativa esencial que permita al titular del órgano interno de control actuar conforme a la ley y con respeto a la autonomía de la universidad.

8.3 En cuanto al derecho al trabajo, indica que no es un derecho absoluto o ilimitado, así como que la norma impugnada no prevé ningún tipo de prohibición de dedicarse a alguna profesión, industria, comercio o trabajo lícito.

8.4 En relación con el derecho a acceder a cargos públicos, el Poder Ejecutivo local argumenta que el artículo 35 constitucional proporciona al legislador un margen para exigir calidades para ser elegido o nombrado a determinados cargos. Añade que, en todo caso, los motivos por los que se restrinja este derecho deben ser razonables y objetivos. Afirma que el compromiso con un verdadero servicio de calidad exige tomar en cuenta el perfil de la persona que accederá al cargo, pues éste le permitirá cumplir de manera profesional con sus funciones y evitará faltas de compromiso y responsabilidad.

8.5 También argumenta que el artículo impugnado no prohíbe a las personas ocupar el cargo de titular del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México, así como que éste no es el único cargo público en la entidad federativa, ni mucho menos en el país. En su opinión, ello evidencia que no existe afectación alguna a este derecho humano.

8.6 Por último, alega que la promulgación del artículo impugnado es constitucional, pues se realizó en estricto apego de los principios de fundamentación y motivación legislativa, al haber sido realizada por autoridad competente.

9. **Alegatos.** Por medio de acuerdos de veintiuno de abril y diez de junio de dos mil veintiuno, se tuvieron por rendidos los informes de las autoridades. Asimismo, en el último de estos acuerdos, se otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos.

10. Mediante documentos presentados el uno y el dos de julio de dos mil veintiuno, la CNDH, el Poder Legislativo del Estado de México y el Poder Ejecutivo del Estado de México formularon alegatos.

11. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló una opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad.

12. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formuló una opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad.

13. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de autos, el día nueve de agosto de dos mil veintiuno, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA.

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución

Federal[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de este Tribunal Pleno.[4] Ello es así, puesto que en ella la CNDH plantea la incompatibilidad del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México con los derechos a la igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y al acceso a cargos públicos, reconocidos en la Constitución Federal, así como en diversos tratados internacionales de los que México es parte.

III. OPORTUNIDAD.

15. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en la que se haya publicado la norma general o tratado internacional impugnado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.[5]

16. El decreto número 224, por el que se adicionó el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, fue publicado el cuatro de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México. Por ello, el plazo para la impugnación de este artículo transcurrió del cinco de enero hasta el tres de febrero, ambos del dos mil veintiuno.

17. La CNDH presentó la demanda relativa a esta acción de inconstitucionalidad el tres de febrero de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. En consecuencia, debe concluirse que la presentación de la demanda fue **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN.

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de las entidades federativas, así como tratados internacionales, por vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que México es parte. [6]

19. Dado que en la demanda la CNDH impugna el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, por vulnerar el derecho al acceso a cargos públicos, en relación con los derechos a la igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo, debe concluirse que **cuenta con legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

20. Ahora bien, el artículo 11, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional,[7] establece que el promovente debe acudir al procedimiento a través de los funcionarios que, en término de las normas que los rigen, están facultados para representarlos. Asimismo, establece que se presumirá que la persona que acude goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.

---

[2] **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; […]

[3] **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; […]

[4] **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: […]
II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; […]

[5] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 105. […]
II. […]
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: […]
Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. […]

[6] **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. […]

[7] **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

21. Suscribe la demanda de la acción de inconstitucionalidad María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la CNDH, el cual acredita con copia certificada del acuerdo de su designación emitido por el Senado de la República.

22. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su Presidenta a promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.[8] Así, debe concluirse que esta funcionaria **cuenta con la representación** del órgano legitimado para presentar la demanda.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

23. Las autoridades emisoras y promulgadoras de las normas no hicieron valer ninguna causal de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte que se actualice alguna de oficio, por lo que se pasa al estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

24. La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México es inconstitucional, por afectar injustificadamente el derecho a acceder a cargos públicos, en relación con el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo. El artículo impugnado establece lo siguiente (se agrega subrayado a la fracción impugnada):

> **Artículo 43.** Para ser titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México se deberán reunir los siguientes requisitos:
>
> **I.** Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y tener treinta años cumplidos el día de la designación;
>
> **II.** Contar al momento de su designación con experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos y rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, contabilidad gubernamental, auditoría gubernamental, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y/o servicios del sector público;
>
> **III.** Contar al día de su designación, con título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades a que se refiere la fracción anterior, expedido por institución legalmente facultada para ello;
>
> **IV.** Ser egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México o de alguna otra Universidad Pública;
>
> **V.** No pertenecer o haber pertenecido en los cinco años anteriores a su designación, a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México, o haber fungido como consultor o auditor externo del mismo, en lo individual durante ese periodo;
>
> **VI.** No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
>
> **VII.** No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República o de Justicia del Estado de México, Oficial Mayor de un ente público, Senador, Diputado Federal, Diputado Local, Gobernador, miembro de algún Ayuntamiento, dirigente, miembro de órgano rector, alto ejecutivo o responsable del manejo de los recursos públicos de algún partido político.

25. La CNDH argumenta que la fracción IV del artículo 43 es inconstitucional, pues considera que la distinción que hace la norma, para efectos del acceso al cargo público, entre egresados de la Universidad Autónoma del Estado de México y otras universidades públicas, por un lado, y los egresados de otras instituciones educativas de educación superior, por el otro, se basa en una categoría sospechosa y no supera un test de escrutinio estricto, ya que no cumple con una finalidad imperiosa.

26. Para analizar la constitucionalidad de la medida, este Tribunal Pleno considera necesario exponer brevemente la metodología que ha utilizado para verificar la constitucionalidad de requisitos para el acceso a cargos públicos que no son de elección popular.

A) Marco general y metodología en relación con el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

27. El artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal reconoce como derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.[9] En

[8] **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 […]
[9] **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: […]
VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; […]

el mismo sentido, los diversos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de todos los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.[10]

28. Fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, las cuales no son disponibles para las entidades federativas, los Congresos federal y locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regular los requisitos de acceso a cargos públicos.[11] Esta libertad de configuración se confirma con una interpretación literal de los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero condiciona el acceso a cargos públicos a que los aspirantes tengan las calidades que establezca la ley. El segundo prevé que la ley podrá reglamentar el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, aunque especifica que únicamente puede hacerlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente, en materia penal.

29. Este Tribunal Pleno ha establecido que esta libertad configurativa no es irrestricta o ilimitada. **En primer lugar**, la libertad configurativa está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.[12] Entre estos derechos, resulta de especial relevancia el derecho a la igualdad y no discriminación, al cual hacen referencia expresa los artículos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever que el acceso a cargos públicos debe darse en condiciones generales de igualdad.

30. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por lo tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunda en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación **con base en elementos razonables y objetivos**.[13]

31. En relación con lo anterior, el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad.[14]

32. Así, la regulación del acceso a cargos públicos no debe únicamente respetar la igualdad en su dimensión formal. No puede limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, debe satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.[15]

---

[10] **Artículo 23.** Derechos Políticos (énfasis añadido)
1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.
Artículo 25
Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

[11] Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce.

[12] Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte. Asimismo, véase la tesis jurisprudencial 11/2016, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, página 52.

[13] Tesis jurisprudencial 9/2016, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, página 112.

[14] Véase la tesis jurisprudencial 125/2017, emitida por la Primera Sala, de rubro "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 49, diciembre de 2017, tomo I, página 121. Asimismo, véase, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno adoptó las consideraciones de esta tesis.

[15] Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disimilares para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en

33. En todo caso, retomando lo expuesto, para que una restricción al acceso efectivo a los cargos públicos sea compatible con el derecho a la igualdad y no se considere discriminatoria, debe basarse en elementos objetivos y razonables.

34. **En segundo lugar**, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución establece que lo que la ley puede exigir como requisito para el acceso a cargos públicos es que la ciudadanía que aspire a desempeñar el cargo cuente con ciertas calidades. Esta noción ha sido analizada en varios precedentes, entre los cuales destacan la controversia constitucional 38/2003[16] y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.[17] Las consideraciones de estos asuntos fueron retomadas recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019[18] y 125/2019.[19]

35. En ellos se estableció que las calidades son propiedades o características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión. Se explicó que la noción de calidades, prevista en el artículo 35, fracción VI, constitucional está concatenada con los principios de mérito y capacidad, derivados del mandato previsto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, constitucional,[20] de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.[21] Asimismo, se determinó que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III,[22] y anteriormente en el diverso 113,[23] ambos de la Constitución Federal.

36. Por ello, se estableció que la regulación del acceso a cargos públicos debe contribuir a que el funcionario cuente con un perfil adecuado para satisfacer estos principios en el desempeño del cargo. Al respecto, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial 123/2005, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD**". [24]

37. Partiendo de estas dos premisas, este Tribunal Pleno considera que el **escrutinio ordinario** para valorar la constitucionalidad de un requisito que incide, *prima facie*, en el derecho al acceso efectivo a cargos públicos en condiciones de igualdad consiste en aplicar un **test simple de razonabilidad**. Este test está encaminado a determinar si el requisito consiste en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función y no excluye, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.[25]

38. En la aplicación de este test, es relevante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo público, así como distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, y el acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización, podría demandar calidades técnicas más específicas.[26]

---

condiciones de igualdad. Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 55/2006, emitida por la Primera Sala, de rubro "**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

[16] Resuelta por este Tribunal Pleno el veintisiete de junio de dos mil cinco.

[17] Resueltas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil seis.

[18] Resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

[19] Resuelta por este Tribunal Pleno el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

[20] **Artículo 123.** […]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: […]

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; […]

[21] Lo anterior es congruente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que establece que las distinciones basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

[22] **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. […]

[23] Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. […]

[24] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXII, octubre de 2005, página 1874.

[25] Véanse la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párr. 84, y la acción de inconstitucionalidad 125/2019, párr. 31.

[26] Véanse la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párrs. 85 y 86, y la acción de inconstitucionalidad 125/2019, párrs. 32 y 33.

39. Cabe señalar que esta metodología para analizar los requisitos para el acceso a cargos públicos es congruente con lo establecido por el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Observación General no. 25, sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas. En la observación se establece que, para garantizar el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Asimismo, se expresa que es relevante que el acceso se base en los méritos y la igualdad de oportunidades.[27]

40. Asimismo, es consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto del derecho al acceso a cargos públicos que no son de elección popular en condiciones generales de igualdad. La Corte Interamericana ha analizado el alcance de este derecho sobre todo en el contexto de procesos de designación y destitución de jueces. En ellos, ha reiterado que el artículo 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece el derecho a acceder a cargos públicos, sino a hacerlo en condiciones generales de igualdad, por lo que este derecho se cumple y garantiza con criterios y procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución que sean razonables y objetivos, así como con que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho.[28]

41. En relación con lo anterior, al resolver el Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, la Corte Interamericana indicó que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso, por lo que no pueden involucrar privilegios o desventajas irrazonables. Así, se afirmó que la selección debía basarse en el mérito personal y capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tuvieran en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones a desempeñar.[29]

42. Por ejemplo, en el Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, la Corte Interamericana estableció que los criterios que impidieron el acceso al poder judicial de los tres magistrados en ese caso no vulneraban el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones generales de igualdad, pues impedir que personas que han sido destituidas reingresen a la función pública es un requisito objetivo y razonable para garantizar el correcto desempeño del Poder Judicial.[30]

43. Ahora bien, no procede realizar un test simple de razonabilidad cuando el requisito que incide en el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad se basa en una de las categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo del artículo 1° constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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".[31]

44. Las categorías sospechosas hacen referencia a características o atributos de las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural.[32]

45. Puesto que estas categorías han sido utilizadas para identificar y discriminar a personas y grupos que históricamente han estado en situación de desventaja, victimización y/u opresión, sobre ellas pesa la sospecha de que son inconstitucionales. Las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.[33] Por ello, si bien la Constitución Federal no establece una prohibición absoluta

[27] Observación General no. 25, emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, párr. 23.

[28] Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, serie C, no. 182, párr. 206; Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de junio de 2009, serie C, no. 197, párr. 138; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto de 2013, serie C, no. 268, párr. 150; y Caso López Lone y otros vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de octubre de 2015, serie C, no. 302, párr. 236.

[29] Corte IDH, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de junio de 2009, serie C, no. 197, párrs. 72 y 73.

[30] Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, serie C, no. 182, párr. 206.

[31] Ello se reconoció de forma implícita en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párrs. 90 y 91, en los que se estableció que, dado que el requisito bajo análisis no se basaba en una categoría sospechosa, no había motivos para considerar que se requería un escrutinio de constitucionalidad especialmente estricto y posteriormente se sometió el requisito a un test de simple razonabilidad.

[32] Véase la tesis aislada CCCXV/2015, emitida por la Primera Sala, de rubro "**CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 23, octubre de 2015, tomo II, página 1645. Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párr. 90, y la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en las que se determinó que no procedía realizar un escrutinio estricto, propio de las categorías sospechosas, dado que la distinción bajo análisis no afectaba a un grupo históricamente desaventajado o victimizado.

[33] Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

del uso de categorías sospechosas, sí exige que tengan una justificación muy robusta que permita superar esta presunción.[34]

46. En consecuencia, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que las distinciones que se basan en categorías sospechosas deben someterse a un **escrutinio estricto**. Conforme a este nivel de escrutinio, para que una distinción que se basa en una categoría sospechosa sea compatible con el derecho a la igualdad es necesario que supere un **test estricto de igualdad**. Éste exige que la distinción i) persiga una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, ii) esté estrechamente vinculada con la consecución de la finalidad constitucionalmente imperiosa y iii) sea la medida menos restrictiva para conseguir efectivamente esta finalidad.[35]

47. Cabe mencionar que no procede someter distinciones que se basan en categorías sospechosas a un escrutinio estricto cuando éstas constituyen acciones afirmativas.[36] Ello es así, puesto que las acciones afirmativas son medidas de carácter temporal que establecen una distinción para acelerar la consecución de la igualdad material y contrarrestar la falta de oportunidades efectivas a las que están sometidos grupos histórica, sistemática y estructuralmente discriminados. Someter las acciones afirmativas que se basan en categorías sospechosas a un escrutinio estricto sería contrario a las finalidades del artículo 1° constitucional, pues en vez de favorecer la consecución de la igualdad sustantiva, y la erradicación de las prácticas de discriminación en contra de grupos históricamente discriminados, obstaculizaría el establecimiento de medidas que contribuyen a estos fines. Por ello, este Tribunal Pleno ha establecido que las acciones afirmativas deben someterse a un test de razonabilidad.

B) Aplicación de la metodología al caso concreto.

48. Tomando como base la metodología expuesta, a continuación, se analizará, en primer lugar, si la norma impugnada incide, *prima facie*, en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad (B.1). De ser así, se establecerá, en segundo lugar, el nivel de escrutinio que corresponde hacer de la medida (B.2). Por último, se someterá la medida al test que corresponda a este nivel de escrutinio para determinar si afecta injustificadamente el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y debe declararse inconstitucional (B.3).

B.1) El requisito impugnado incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

49. El artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México efectivamente incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ello es así, porque exige que las personas reúnan el requisito de ser egresados de la Universidad Autónoma del Estado de México o alguna otra universidad pública para poder ocupar el cargo público de titular del órgano interno de control de esta universidad. De esa manera se excluye a un grupo de personas de la posibilidad de acceder a este cargo público.

50. Cabe mencionar que la fracción impugnada no introduce una distinción que excluya del acceso al cargo público a las personas que no cuentan con título profesional. La norma que reserva el acceso al cargo público a personas con título profesional es el artículo 43, fracción III, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México,[37] el cual no fue impugnado en esta acción de inconstitucionalidad. La distinción que introduce la fracción impugnada en este asunto **excluye del acceso al cargo público a las personas que egresaron de instituciones de educación superior que son de carácter privado**.

51. No se pasa por alto que el Poder Ejecutivo local argumenta que no puede considerarse que el artículo impugnado vulnere este derecho humano, puesto que no prohíbe de forma alguna el acceso al cargo. Asimismo, alega que no se afecta este derecho humano ya que el cargo de titular del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México no es el único cargo público en la entidad federativa ni en el país.

52. Sin embargo, el derecho humano en cuestión tutela el acceso efectivo a **cualquier empleo o comisión del servicio público** en condiciones de igualdad. Este Tribunal Pleno considera que no es necesario que una norma esté redactada en términos prohibitivos o tenga el alcance de afectar el acceso a todos los cargos en una entidad federativa o en el país para que incida en el contenido, *prima facie*, de este derecho. Para ello, basta que la norma excluya a una persona o grupo de la posibilidad de acceder a cualquier cargo o que les imponga requisitos más exigentes que al resto de las personas.

---

[34] Véase la tesis jurisprudencial 9/2016, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL**". Asimismo, véanse, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete, y la acción de inconstitucionalidad 95/2020, resuelta por este Tribunal Pleno el veintidós de septiembre de dos mil veinte.

[35] Tesis jurisprudencial 10/2016, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, página 8. Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete.

[36] Véanse, entre otras, la contradicción de tesis 247/2017, resuelta el treinta de abril de dos mil veinte, así como el amparo directo en revisión 466/2011, resuelto el veintitrés de febrero de dos mil quince.

[37] **Artículo 43.** Para ser titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México se deberán reunir los siguientes requisitos: […]
III. Contar al día de su designación, con título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades a que se refiere la fracción anterior, expedido por institución legalmente facultada para ello; […]

B.2) El requisito impugnado debe someterse a un nivel de escrutinio ordinario.

53. Una vez establecido que la norma impugnada incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, procede determinar con qué nivel de escrutinio debe analizarse si esta incidencia está justificada.

54. La CNDH argumenta que, si bien el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada entre egresados de universidades públicas y privadas no es mencionado expresamente en el artículo 1°, último párrafo, de la Constitución Federal, lo cierto es que la norma se basa en una categoría sospechosa y debe sujetarse a un escrutinio estricto.

55. Por un lado, señala que el criterio de distinción está basado en la categoría sospechosa de condición social. Por el otro, alega que el criterio de distinción que utiliza la norma encuadra en la categoría sospechosa consistente en cualquier motivo de discriminación que "atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

56. No se coincide con lo anterior. Este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada no se basa en una categoría sospechosa y que, por lo tanto, debe sujetarse a un nivel escrutinio ordinario en materia de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

57. Para evaluar si el criterio de distinción que utiliza una norma se basa en una categoría sospechosa, es indispensable partir de la premisa de que éstas son características o atributos de las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural.

58. Esta premisa es especialmente relevante al evaluar si una medida se basa en la categoría sospechosa de condición social. En contraste con otras categorías sospechosas, como el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades y la religión, entre otras, la categoría sospechosa de condición social tiene un carácter más abierto. Por ejemplo, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha establecido que los criterios prohibidos de discriminación que establece el artículo 1.1 de la Convención Americana no son un listado taxativo o limitativo y que con la inclusión del término "otra condición social" se incorporan otras categorías que no son indicadas explícitamente en este artículo, pero que tienen una **entidad asimilable** a éstas.[38]

59. En un sentido similar, en su Observación General No. 20, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que la inclusión de "cualquier otra condición social" en el listado de motivos prohibidos de discriminación que prevé el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que el listado no es exhaustivo. Asimismo, señaló que la discriminación basada en "otra condición social" exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva y tengan un **carácter comparable** a los motivos expresos reconocidos en el artículo 2.2. Indicó que estos motivos adicionales se identifican cuando reflejan la experiencia de grupos vulnerables que han sido marginados en el pasado o en la actualidad.[39]

60. Desde esta perspectiva, que una norma distinga entre las personas de acuerdo con el estatus, rol o situación que tienen en una comunidad en relación con el resto de sus miembros no es suficiente para considerar que se basa en la categoría sospechosa de condición social. Tal como han señalado la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la distinción debe basarse en un criterio que sea asimilable o comparable al resto de las categorías sospechosas. Es necesario que este estatus, rol o situación haya sido o sea tomado en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural, de forma que su utilización exija analizar la distinción con sospecha y partir de una presunción de su inconstitucionalidad.

61. La CNDH no ofrece argumentos ni proporciona información para poder establecer que el criterio de distinción consistente en haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado, en contraste con una universidad pública, sea comparable o asimilable a las categorías sospechosas que se prevén en el artículo 1°, último párrafo, de la Constitución Federal.

62. En todo caso, para este Tribunal Pleno, el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada no cumple con estas características. En primer lugar, no se advierte que el haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado, en contraste con una de carácter público, sea un criterio que haya sido utilizado históricamente para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o

[38] Véase, entre otros, CoIDH, Caso I.V. vs. Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 239, párr. 15.
[39] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General No. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 15 y 27.

estructural.[40] Al contrario, el hecho de que una persona cuente con estudios superiores, con independencia del carácter público o privado de la institución, le proporciona ventajas laborales relevantes con las que sólo cuentan aproximadamente una quinta parte de la población en México.[41]

63. Ciertamente, lo anterior no significa que haber egresado de una institución de nivel superior excluya la posibilidad de formar parte de un grupo estructural o sistemáticamente discriminado. Lo central es que la pertenencia a este grupo no es consecuencia de haber egresado de estas instituciones, ni resulta identificable por ese motivo.

64. En segundo lugar, es relevante enfatizar que la norma impugnada distingue entre egresados de universidades públicas y privadas, sin hacer referencia a la posición o capacidad socioeconómica de las personas. Si bien la capacidad socioeconómica puede facilitar el acceso a instituciones de educación superior de carácter privado, existe una gran variedad en el costo de la colegiatura de estas instituciones, así como en los mecanismos, como becas y préstamos, que se establecen para facilitar el acceso a los mismos.

65. En todo caso, no puede pasarse por alto que la norma impugnada establece la distinción en perjuicio de los egresados de las instituciones de educación superior de carácter privado y en beneficio de los egresados de las universidades públicas. Así, no se advierte que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada tenga como efecto o resultado afectar a grupos que estén en situación de desventaja por su situación económica.[42]

66. Ahora bien, este Tribunal Pleno tampoco considera que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada encuadre en el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artículo 1°, último párrafo, de la Constitución Federal, consistente en cualquier motivo de discriminación que “atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

67. De manera similar que la categoría sospechosa de condición social, el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artículo 1°, último párrafo, de la Constitución Federal, indica que el listado de motivos prohibidos de discriminación que se prevé en este párrafo no es exhaustivo.

68. Sin embargo, debe aclararse que, por la íntima conexión que existe entre el derecho a la igualdad y la dignidad humana, todo acto discriminatorio, esté basado o no en una categoría sospechosa, resulta contrario a la dignidad de las personas. Por ello, el que se concluya que un acto es discriminatorio y, por lo mismo, contrario a la dignidad es insuficiente para determinar que se basa en la categoría sospechosa bajo análisis y que, en consecuencia, debe sujetarse a un escrutinio estricto.[43]

69. De nuevo, para que se actualice el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artículo 1°, último párrafo, constitucional, el criterio de distinción debe ser asimilable o comparable con el resto de las categorías sospechosas, al hacer referencia a características o atributos de las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural. Previamente ya se explicó por qué se estima que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada no cumple con estas características.

70. En todo caso, se estima que el criterio de distinción entre egresados de universidades públicas y egresados de universidades privadas no es en sí mismo contrario a la dignidad humana. No niega a los individuos su carácter de personas, su capacidad de autonomía, ni su carácter de sujetos titulares de derechos humanos.

71. Conforme a todo lo anterior, se concluye que la norma impugnada no se basa en las categorías sospechosas que menciona la CNDH. En consecuencia, la incidencia que la norma impugnada tiene en el derecho a la igualdad debe analizarse con base en un **escrutinio ordinario**, por lo que debe superar **un test simple de razonabilidad** para considerarse constitucional.

B.3) El requisito impugnado no supera un test simple de razonabilidad.

72. Como se mencionó en el apartado metodológico, para superar un test simple de razonabilidad, el requisito para el acceso a un cargo público debe consistir en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, y no excluir, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

---

[40] Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párr. 90, y la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en las que se determinó que no procedía realizar un escrutinio estricto dado que el requisito para el acceso al cargo público no se refería a un grupo históricamente desaventajado o victimizado.

[41] De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, realizado por el INEGI, el porcentaje de la población de 15 años o más que cuenta con escolaridad superior es el 21.6%.

[42] Sobre la diferencia entre discriminación por objeto o resultado, véase la tesis aislada VII/2016, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “**DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, página 255.

[43] Además, dado que la determinación de que un acto es discriminatorio es el resultado del análisis que corresponde a un nivel de escrutinio específico, el carácter discriminatorio del acto no puede ser el factor para establecer cuál es el nivel de escrutinio que debe utilizarse.

73. Para determinar si el requisito bajo análisis supera este test, resulta indispensable tomar en cuenta la función que corresponde al titular del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México. Conforme al artículo 40 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, el titular tiene como función principal representar al órgano interno de control.[44]

74. Por su parte, el artículo 39 de la misma ley prevé que el órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México tiene como objeto prevenir, [45] corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, y aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México. [46]

75. Las atribuciones del órgano interno de control para cumplir con este objeto se establecen en el artículo 41 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México y consisten, en esencia, en la revisión, investigación y auditoría del manejo de recursos y bienes de la Universidad, así como en la promoción o resolución de los medios y recursos legales para atender a tales fines.[47]

---

[44] **Artículo 40.** El Órgano Interno de Control tendrá un titular que lo representará y contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto, que se determinará en su reglamento a propuesta de su titular y que deberá ser aprobado por el Consejo Universitario.

[45] **Artículo 39.** La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[46] **Artículo 39.** La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[47] **Artículo 41**. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

I. Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios;

II. Verificar que el ejercicio de gasto de la Universidad Autónoma del Estado de México se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados;

III. Presentar al Consejo Universitario los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes de la Universidad Autónoma del Estado de México;

IV. Revisar que las operaciones presupuestales que realice la Universidad Autónoma del Estado de México, se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables y, en su caso, determinar las desviaciones de las mismas y las causas que les dieron origen;

V. Promover ante las instancias correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías;

VI. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de la Universidad Autónoma del Estado de México;

VII. Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos, empleando la metodología que determine el Órgano Interno de Control;

VIII. Recibir denuncias conforme a las leyes aplicables;

IX. Solicitar y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, efectuar visitas a las áreas administrativas y espacios académicos de la Universidad Autónoma del Estado de México para el cumplimento de sus funciones;

X. Recibir, tramitar y resolver las inconformidades, procedimientos y recursos administrativos que se promuevan en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas;

XI. Participar y coadyuvar con la Dirección General de Evaluación y Control de la Gestión Universitaria en los procesos de entrega y recepción de los servidores de la Universidad Autónoma del Estado de México, en los términos de su propia competencia;

XII. Participar, conforme a las disposiciones vigentes, en los comités y subcomités de los que el Órgano Interno de Control forme parte, e intervenir en los actos que se deriven de los mismos;

XIII. Atender las solicitudes de los diferentes órganos de la Universidad Autónoma del Estado de México en los asuntos de su competencia;

XIV. Proponer los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica, personal, recursos y al reglamento respectivo;

XV. Expedir la normatividad interna que sea necesaria, y no sea competencia del Consejo Universitario;

XVI. Designar a los titulares y demás personal de las áreas administrativas del Órgano Interno de Control;

XVII. Formular el anteproyecto de presupuesto del Órgano Interno de Control;

XVIII. Presentar al Consejo Universitario los informes cuatrimestral y anual de resultados de su gestión, y comparecer ante el mismo, cuando sea requerido;

XIX. Presentar al Consejo Universitario los informes respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre la imposición de sanciones en materia de responsabilidades administrativas, y

XX. Las demás que le confieran otros ordenamientos.

76. De manera similar, el artículo 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que los órganos internos de control tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas; y que, tratándose de faltas administrativas no graves, son competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa. Asimismo, prevé que son competentes para implementar mecanismos internos que prevengan actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, y para presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o ante sus homólogos en el ámbito local.[48]

77. Tomando como base lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez planteado por la CNDH, suplido en la deficiencia de la queja,[49] es esencialmente **fundado**. El requisito de haber egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México u otra universidad pública no supera un test simple de razonabilidad, pues no se advierte que sea una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la función de representación del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México.

78. Las autoridades emisora y promulgadora argumentan que el requisito para el acceso al cargo público bajo análisis sí está directamente relacionado con el perfil idóneo para el desempeño de esta función porque contribuye a garantizar que el servidor público i) respete la autonomía universitaria, ii) sea confiable y iii) esté mejor preparado.

79. En relación con el primer argumento, conforme al artículo 3, fracción VII, de la Constitución Federal,[50] la autonomía universitaria debe ser conferida en un acto formal y materialmente legislativo y dota a ciertas universidades de una facultad o atribución de autogobierno para emitir sus estatutos y regulaciones internas, determinar sus planes y programas de estudio, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y administrar libremente sus recursos.

80. La autonomía universitaria constituye una garantía institucional de las universidades para que éstas cumplan con sus fines en relación con el derecho a la educación. Sin embargo, tal como han señalado el Pleno y las Salas de este Alto Tribunal, la autonomía universitaria no disgrega a las universidades públicas de la estructura estatal, ni las exime de cumplir, como cualquier otro organismo, con los principios y normas del sistema jurídico.[51]

81. En particular, la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha indicado que la autonomía universitaria no se ve vulnerada por el hecho de que sus recursos públicos sean fiscalizados, pues la fiscalización no implica intromisión en la libertad de autogobierno y autoadministración.[52] Asimismo, ha determinado que las universidades cuyo

---

[48] **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.
Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.
En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.
Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:
I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;
II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y
III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

[49] Conforme al artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia.

[50] **Artículo 3.** […]
VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; […]

[51] Véanse los amparos en revisión 460/2016 y 311/2018, resueltos por la Segunda Sala en sesiones de cinco de octubre de dos mil dieciséis y tres de octubre de dos mil dieciocho, así como el amparo en revisión 750/2015, resuelto por la Primera Sala el veinte de abril de dos mil dieciséis. Asimismo, véanse las tesis aisladas XXVIII/97, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo V, febrero de 1997, página 119; XXXVI/2002, emitida por la Segunda Sala, de rubro "**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XV, abril de 2002, página 576; y XI/2003, emitida por la Primera Sala, de rubro "**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**. **SU ALCANCE**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVII, mayo de 2003, página 239.

[52] Tesis aislada CXXI/2002, emitida por la Segunda Sala, de rubro "**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. NO SE VIOLA POR LA VERIFICACIÓN QUE HAGA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ANTES CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA) DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVI, octubre de 2002, página 396.

patrimonio se integre al menos en parte por recursos públicos están obligadas a observar las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción.[53]

82. Partiendo de lo anterior, contrariamente a lo que argumentan las autoridades, se estima que el requisito impugnado no puede considerarse como directamente relacionado con el perfil idóneo para desempeñar el cargo de titular del órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México, por garantizar un mayor respeto de la autonomía universitaria.

83. No debe pasarse por alto que el objeto y atribuciones que corresponden desempeñar al órgano interno de control de la Universidad Autónoma del Estado de México no inciden en los aspectos tutelados por esta autonomía. Como se señaló anteriormente, la fiscalización de los recursos públicos que ejerce la universidad no implica una intromisión en su autogobierno y en su autoadministración. El órgano interno de control no tiene influencia en la emisión de la regulación interna, la determinación de los planes y programas de estudio, ni en la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

84. Lo anterior no significa que el titular del órgano interno de control no pueda afectar la autonomía universitaria en caso de excederse en el ejercicio de sus facultades y vulnerar el marco de actuación al que está sujeto. Sin embargo, no se advierte que el hecho de haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado se traduzca en una mayor disposición a violar las disposiciones que rigen su cargo y entrometerse en la autonomía de la universidad.

85. En cuanto al segundo argumento, tampoco se advierte que exista una relación entre haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado y la falta de confiabilidad u honestidad de una persona. Las autoridades no ofrecen argumentos o información que permitan sustentar esta relación.

86. En relación con el último argumento, no se estima que haber egresado de cualquier universidad pública, en contraste con cualquier institución de educación superior de carácter privado, sea un elemento razonable para determinar que una persona cuenta con una mejor preparación para el desempeño del cargo.

87. En todo caso, las fracciones II y III del artículo 43 ya establecen requisitos encaminados a garantizar que el titular del órgano interno de control cuente con los conocimientos, experiencia y preparación necesaria para el desempeño del cargo. Éstos establecen que el titular debe contar, al momento de su designación, con experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos y rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, contabilidad gubernamental, auditoría gubernamental, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y/o servicios del sector público; así como con un título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades recién mencionadas.[54]

88. En suma, el requisito impugnado no se basa en requisitos razonables y objetivos, y tiene como efecto la exclusión injustificada en el acceso al cargo público de personas que egresaron de instituciones educativas de carácter privado y cuentan con las calificaciones y las capacidades necesarias para desempeñar el cargo, no sólo de manera eficiente y eficaz, sino también respetando la autonomía universitaria y el marco general del Sistema Nacional Anticorrupción.

89. Por todo lo anterior, debe declararse la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, por violar de forma injustificada el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

90. Al resultar fundado el argumento de la CNDH respecto a la violación al derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, y ser suficiente para declarar la invalidez de la norma impugnada, resulta innecesario el estudio del resto de los argumentos que hace valer en su demanda.[55]

---

[53] Véase el amparo en revisión 311/2018, resuelto por la Segunda Sala en sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho. Cabe mencionar que en este asunto se consideró que varios artículos transitorios de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo que regulaban al órgano interno de control eran inconstitucionales, pero por la circunstancia específica de que rebasaban los fines del Sistema Nacional Anticorrupción, afectando la autonomía universitaria, pues al órgano se le facultaba para vigilar todas las funciones sustantivas y adjetivas de la institución educativa. Véanse también las tesis aisladas X/2019, emitida por la Segunda Sala de rubro "**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LE RESULTAN APLICABLES LAS REGLAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 63, febrero de 2019, tomo I, página 1099, y IX/2019, emitida por la Segunda Sala, de rubro "**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LOS ARTÍCULOS 50, 50 BIS, 50 TER, 50 QUÁTER, 50 QUINQUIES, PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO TRANSITORIOS, DE SU LEY ORGÁNICA VIOLAN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, AL ESTABLECER UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL QUE VIGILA, EVALÚA Y CONFIRMA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 63, febrero de 2019, tomo I, página 1100.

[54] **Artículo 43.** Para ser titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México se deberán reunir los siguientes requisitos: […]
II. Contar al momento de su designación con experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos y rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, contabilidad gubernamental, auditoría gubernamental, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y/o servicios del sector público;
III. Contar al día de su designación, con título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades a que se refiere la fracción anterior, expedido por institución legalmente facultada para ello; […]

[55] Véase, tesis jurisprudencial 37/2004, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

VII. EFECTOS.

91. Conforme a lo resuelto en el apartado anterior, se declara la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

92. De acuerdo con los artículos 41, fracción IV y 45, en relación con el diverso 73, todos ellos de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

93. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno:

RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de enero de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México, en términos de los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado en el periódico oficial de dicha entidad el cuatro de enero de dos mil veintiuno, y VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer período de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo período de sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE.- MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.- PONENTE.- MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.- SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- LIC. RAFAEL COELLO CETINA.- RÚBRICAS.

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 36/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, en el sentido siguiente: ***PRIMERO.*** *Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* ***SEGUNDO.*** *Se declara la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de enero de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México, en términos de los apartados VI y VII de esta decisión.* ***TERCERO.*** *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*- Conste.