

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2017 Y SUS ACUMULADAS 132/2017, 133/2017 y 136/2017.**

En las sesiones celebradas los días veintitrés y veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizó tanto la Constitución Política del Estado de Chihuahua como la Ley Electoral de esa entidad.

Presento este voto porque en algunos puntos difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de Ministros y, en otros, considero necesario hacer precisiones, aclaraciones o dar razones adicionales o diversas a las que sustentan el fallo.

**I. Voto particular en contra del artículo 13, numeral 3, inciso b) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.**

En el considerando noveno de la sentencia, la mayoría determinó reconocer la validez del artículo 13, numeral 3, inciso b) de la Ley Electoral del Estado<sup>1</sup>, que dispone que los integrantes del ayuntamiento que hayan sido electos como candidatos independientes solo pueden ser postulados para efectos de reelección con esa misma

---

<sup>1</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**  
**Artículo 13.**

[...]

3) Los integrantes de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por un periodo adicional, en los términos que señale la Constitución Política del Estado y observando lo siguiente:

[...]

b) Tratándose de quienes hayan sido electos como candidatos independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos;

calidad, pues se estimó que ello no constituye una restricción al derecho a ser votado, ni al principio de igualdad y no discriminación.

El Tribunal Pleno interpretó que el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución General contiene implícitamente dicha regla, y adicionalmente, que el contenido del precepto se justifica por la distinta naturaleza que guarda un candidato electo por la vía independiente frente aquellos que son postulados por un partido político dado que las candidaturas independientes tienen como finalidad abrir cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político.

No comparto dicha determinación, porque condicionar la reelección de los integrantes del ayuntamiento electos mediante candidaturas independientes al hecho de que participen únicamente por esa vía, constituye una restricción al derecho a ser votado y a la afiliación política que no tiene sustento a lo largo del texto de la Constitución General.

En efecto, el artículo 115, fracción I constitucional que contiene las bases de organización de los municipios, señala lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO  
ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2017 Y SUS  
ACUMULADAS 132/2017, 133/2017 y 136/2017

años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

Del precepto se advierte que los Estados deben incorporar en sus constituciones la elección consecutiva para los integrantes de los ayuntamientos, **señalando como únicas condiciones dentro de este sistema**: 1) que la elección consecutiva sea solo por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años, y 2) que la postulación del interesado que se pretenda reelegir solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

A pesar de que los Estados gozan de una amplia libertad de configuración para establecer la regulación pormenorizada de la reelección, desde mi perspectiva esta libertad de configuración se encuentra acotada en cuanto no puede modular o adicionar restricciones distintas a las previstas en la Constitución General.

La decisión mayoritaria justifica la validez del artículo 13, numeral 3, inciso b) de la Ley Electoral Local con base en una *regla implícita* que deriva de las restricciones previstas en el artículo 115, fracción I constitucional, operación hermenéutica de la cual no participo, pues considero que el texto de la Constitución debe ser interpretado de la manera más favorable a la persona, maximizando el ámbito protector de los derechos fundamentales y minimizando sus posibles restricciones.

Consecuentemente, al no estar contemplada de forma expresa en la Constitución la limitante que establece el Legislador de Chihuahua para los integrantes de los ayuntamientos electos vía candidaturas independientes, debió invalidarse el artículo 13, numeral 3, inciso b) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

**II. Voto particular en relación con el artículo 203, numeral 1), párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.**

En el considerando décimo primero del fallo, analizamos la constitucionalidad del artículo 203, numeral 1), párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua<sup>2</sup> que dispone que para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, el plazo será el mismo que los periodos de precampaña asignados a los partidos políticos.

La mayoría del Tribunal Pleno reconoció la constitucionalidad de la disposición impugnada por las razones siguientes: 1) si bien la reforma disminuyó el término para la obtención de apoyo ciudadano, esto se enmarcó en la libertad de configuración legislativa que esta Suprema Corte ha reconocido a los congresos locales para regular las candidaturas independientes; 2) no se trata de un acto regresivo, sino

---

<sup>2</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**  
**Artículo 203**

1) Tratándose de la obtención del apoyo ciudadano de quienes hayan obtenido la calidad de aspirante a candidato independiente a Gobernador, Diputado, Planilla del Ayuntamiento y Síndico, el plazo será el mismo que los periodos de precampaña asignados para los partidos políticos previstos en el artículo 97 de esta ley.

En el caso de miembros del ayuntamiento que pretendan reelegirse deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano por planilla que prevé esta Ley.

El formato único diferenciado para cada elección, aprobado por la autoridad electoral, deberá ser entregado a los aspirantes a candidato independiente según sea el caso, un día antes del inicio de la precampaña asignada para los partidos políticos.

2) El Consejo Estatal podrá realizar los ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de armonizarlos con los plazos de registro de las candidaturas respectivas.

3) Cualquier ajuste que se apruebe será difundido ampliamente.

de la unificación de los plazos para obtener el apoyo ciudadano con el de las precampañas, dada la similitud que guardan los mismos y a fin de hacer congruentes las etapas que conforman el proceso electoral; 3) el plazo es razonable porque permite la realización de aquellos actos tendentes a la obtención del apoyo ciudadano y 4) la medida da certeza en virtud de que es clara en establecer el plazo para la realización de la etapa.

No comparto el sentido de la sentencia en atención a las siguientes consideraciones. El artículo 203, numeral 1) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua previo a la reforma impugnada, establecía como plazo para la obtención de apoyo ciudadano para aspirantes al cargo de gobernador 45 días y para aspirantes al cargo de diputados y miembros del ayuntamiento y síndico 30 días. A partir de la reforma, la disposición establece que el plazo para la obtención del apoyo ciudadano será el mismo que los periodos de precampaña asignados para los partidos políticos en el artículo 97<sup>3</sup>, es decir, 40

---

<sup>3</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**  
**Artículo 97.**

1. En ningún caso, las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.
2. Para tales efectos, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral podrá ajustar los plazos correspondientes a las precampañas a fin de garantizar que no excedan de sus límites, así como para adecuarlos cronológicamente a las demás disposiciones del presente ordenamiento.
3. Para los efectos anteriores, las precampañas electorales darán inicio en la forma que sigue:
  - a. Durante el mes de febrero del año del proceso electoral, para la elección de candidato a Gobernador, y
  - b. Durante el mes de marzo del año del proceso electoral, para la elección de candidatos a diputados, miembros de los ayuntamientos y síndicos.
4. Los precandidatos únicos podrán realizar precampaña, siempre y cuando el partido político comunique previamente al Instituto Estatal Electoral tal calidad.

**Artículo 114**

- 1) Las campañas electorales para Gobernador del Estado tendrán una duración de sesenta días.
- 2) Las campañas electorales para miembros de los ayuntamientos y síndicos tendrán una duración de treinta y cinco días.
- 3) Las campañas electorales para diputados por el principio de mayoría relativa tendrán una duración de treinta y cinco días.
- 4) El Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral emitirá un acuerdo a efecto de fijar el inicio y conclusión de las campañas electorales, con el propósito de garantizar que su

días para aspirantes al cargo de gobernador y 23 días para aspirantes al cargo de diputado local, integrantes del ayuntamiento y síndico. De esta manera, se disminuyó el plazo con que cuentan los candidatos independientes para obtener el apoyo ciudadano.

En el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas señalé que las restricciones al derecho a ser votado de los candidatos independientes deben ser analizadas bajo un test estricto de proporcionalidad, ya que los representantes populares que establecen estas limitaciones son sus competidores naturales. La disminución del plazo para la obtención de apoyo ciudadano por parte de candidatos independientes constituye una medida regresiva que afecta *prima facie* el derecho a ser votado de los candidatos independientes, pues el apoyo ciudadano es un requisito para la obtención del registro correspondiente.

De esta manera, es necesario examinar si la medida cumple con un test estricto de proporcionalidad. En primer lugar, hay que analizar si la medida tiene un fin constitucionalmente imperioso. En el caso, del proceso legislativo que dio origen a la reforma impugnada no se advierten razones para restringir el plazo para la obtención de apoyo ciudadano, como tampoco se desprenden de la legislación estatal, por lo que la medida no supera la primera grada del test de proporcionalidad.

Asimismo, no es una medida idónea para el fin buscado, pues el objetivo del período de precampañas de los partidos políticos es distinto al del período para que los candidatos obtengan el apoyo ciudadano. En efecto, en el período de precampañas los partidos

---

duración se ajuste a los plazos establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, en relación con el artículo siguiente.

políticos llevan a cabo los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular<sup>4</sup>, mientras que en el período de obtención de apoyo ciudadano los aspirantes a candidatos independientes llevan a cabo el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía con el objeto de obtener el apoyo ciudadano necesario para obtener el registro como candidato<sup>5</sup>. De esta manera,

---

<sup>4</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**  
**Artículo 95**

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, esta Ley, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Todos los partidos debidamente registrados ante el Instituto, están obligados a realizar procesos internos para la selección de candidatos y precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a cargos de elección popular, ante los organismos electorales competentes para su registro, en los términos previstos por la Ley General de Partidos Políticos y el presente ordenamiento.

<sup>5</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**  
**Artículo 204**

Se entiende por actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano para satisfacer el requisito en los términos de esta Ley.

**Artículo 217**

1) Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

a) Presentar su solicitud por escrito, dentro de los 5 días siguientes al término del plazo de recolección de apoyo ciudadano para que sean revisados los requisitos constitucionales y legales de su aspiración;

b) La solicitud de revisión deberá contener:

I. Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;

II. Lugar y fecha de nacimiento del solicitante;

III. Domicilio del solicitante y tiempo de residencia en el mismo;

IV. Ocupación del solicitante;

V. Clave de la credencial para votar del solicitante;

VI. Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;

VII. Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones, y

VIII. Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes.

b) (sic) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación.

c) Formato en el que manifieste su voluntad de ser Candidato Independiente;

d) Copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar vigente;

e) La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el Candidato Independiente sostendrá en la campaña electoral;

f) Los datos de identificación de la cuenta bancaria abierta para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de esta Ley;

l. Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;

los plazos previstos para las precampañas están destinados a que los ciudadanos, algunas veces militantes de los partidos, convenzan a sus electores para que los elijan entre varias opciones como sus candidatos. En cambio, los plazos para obtener el apoyo ciudadano está encaminado a obtener el apoyo de la ciudadanía determinado por la ley. Así, la razonabilidad de los plazos para la obtención del apoyo ciudadano se define según los requisitos que imponga la legislación para registrarse como candidato independiente, que pueden ser más o menos gravosos. En cambio, la razonabilidad del período de precampañas atiende a la posibilidad de realizar una competencia interna en la que los precandidatos puedan contrastar sus propuestas y convencer a sus electores de que son la mejor elección, pero sin necesidad de acreditar un porcentaje de apoyo de la lista nominal de electores.

En el Estado de Chihuahua los porcentajes de apoyo ciudadano que deben obtener los candidatos independientes son los siguientes:  
1) los candidatos a gobernador deberán obtener la firma de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores, de por lo menos cuarenta y cinco municipios, que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada uno

---

II. La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley;

g) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

I. No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano;

II. No ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al inicio del proceso electivo en el que pretendan postularse.

III. No haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

IV. No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como Candidato Independiente.

h) Escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el Instituto.

de dichos municipios; 2) los candidatos a diputados de mayoría relativa deberán obtener la firma de la menos tres por ciento de la lista nominal correspondiente al distrito en cuestión, de ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales, que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales; y 3) los candidatos a miembros del ayuntamiento y síndico deberán obtener cuando menos la firma del tres, cuatro, seis y diez por ciento, respectivamente, (dependiendo de la integración del cabildo) de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate, de ciudadanos de al menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales<sup>6</sup>. En consecuencia, los plazos para obtener el

---

<sup>6</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**  
**Artículo 205**

1) Las cédulas de apoyo ciudadano de los aspirantes a una candidatura independiente, deberán contener, según el caso, las características siguientes:

a) Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector de la credencial para votar con fotografía vigente, copia simple de ésta, municipio y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente, de conformidad con lo siguiente:

b) Para la candidatura de Gobernador, cuando menos, la firma de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos cuarenta y cinco municipios, que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada uno de dichos municipios;

c) Para la fórmula de Diputados de Mayoría relativa, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal correspondiente al Distrito en cuestión con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales, que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales;

d) Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción I del artículo 17 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, las relaciones deberán contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales;

e) Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción II del artículo 17 el Código Municipal del Estado de Chihuahua, las relaciones deberán contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al cuatro por ciento de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las

apoyo ciudadano deben atender a los requisitos más o menos gravosos que establece la legislación y no equipararse a los plazos previstos para las precampañas.

Por las razones expuestas considero que el artículo 203, numeral 1), párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua es inconstitucional.

**III. Voto particular con relación a los artículos 272 b, numeral 1), inciso o) y 272 f, numeral 2) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.**

En el considerando décimo quinto de la sentencia, analizamos la constitucionalidad de los artículos 272 b, numeral 1) inciso o) y 272 f, numeral 2) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua<sup>7</sup> que

---

secciones electorales que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales;

f) Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción III del artículo 17 con el Código Municipal del Estado de Chihuahua, las relaciones deberán contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al seis por ciento de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el tres por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales;

g) Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción IV del artículo 17 con el Código Municipal del Estado de Chihuahua, las relaciones deberán contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al diez por ciento de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el cuatro por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales.

<sup>7</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**

**Artículo 272 b**

1) Serán causas de responsabilidad para las y los servidores públicos del Instituto:

a) Actuar con indisciplina en el ejercicio del cargo o empleo.[...]

o) Presentarse de manera reiterada al desempeño de sus labores bajo el influjo de alcohol, tóxicos, narcóticos o enervantes.

**Artículo 272 f**

1) Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, considerando las circunstancias siguientes:

[...]

establecen como causa de responsabilidad para los servidores públicos del Instituto Electoral local presentarse *de manera reiterada* al desempeño de sus labores bajo el influjo de alcohol, tóxicos, narcóticos o enervantes y las causas de responsabilidad que serán consideradas graves.

Por un lado, el proyecto que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno proponía declarar la invalidez de la porción normativa “de manera reiterada” del artículo 272 b, numeral 1) inciso o). Lo anterior, porque la regulación en materia de responsabilidades de servidores públicos parte de la base de que toda persona que tenga ese carácter debe desempeñar su función procurando que no se afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para el buen desempeño del empleo, cargo o comisión de que se trata, lo que no se logra permitiendo que la causa de responsabilidad de que se trata se lleve a cabo *de manera reiterada*. Asimismo, debido a que el principio de certeza en materia electoral significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones revistan de convicción, generando una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, lo que no se logra con la disposición reclamada que establece como requisito para sancionar a un servidor público que ha abusado de alcohol, tóxicos, narcóticos o enervantes que la conducta se lleve a cabo de manera reiterada. Sin embargo, la propuesta fue desestimada en sesión de veintisiete de noviembre porque no se logró la votación calificada para la declaratoria de invalidez.

---

2) En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones IX, X, XI, XII, XIII y XIV del artículo 23 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, así como en los incisos b) al g) del artículo 272 b de esta Ley.

Por otro lado, la sentencia reconoce la constitucionalidad del artículo 272 f, numeral 2), ya que no es contraria a los principios de legalidad y de certeza en materia electoral al establecer con claridad las faltas que se consideran graves. Asimismo, porque la norma combatida se enmarca en el ámbito de la libertad configurativa de la que gozan los congresos locales.

En la sesión voté por la invalidez total de los artículos 272 b y 272 f de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, pues los poderes legislativos locales no tienen competencia para legislar sobre faltas consistentes en responsabilidades administrativas. El artículo 73, fracción XXIX-V establece que el Congreso tiene facultades para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación<sup>8</sup>.

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene como objeto distribuir competencias entre los

---

<sup>8</sup> **Constitución General**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXIX-V.** Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

**Artículos transitorios de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015**

**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

órdenes de gobierno para establecer responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación<sup>9</sup>. Dichas faltas son desarrolladas por la Ley en los Capítulos I “De las faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos” y II denominados y “De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos”. De esta manera, en tanto la Ley General de Responsabilidades Administrativas ya prevé las faltas administrativas y sus sanciones, los Estados no pueden legislar sobre este *aspecto* material. Lo anterior no significa que los Estados no tengan competencia alguna para emitir legislación en la materia, pero lo deben hacer conforme a la distribución de competencias que prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como se desprende del artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

**Artículo 2.** Son objeto de la presente Ley:

[...]

II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

<sup>10</sup> **Artículos transitorios de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015**

**Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, **en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes**, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.

**Artículos transitorios de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**

**Segundo.** Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Por estas razones, voté por la inconstitucionalidad de los artículos 272 b y 272 f de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

**IV. Voto particular en relación con el artículo 116, numeral 4) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.**

En el considerando décimo sexto de la sentencia, analizamos la constitucionalidad del artículo 116, numeral 4) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua<sup>11</sup> que dispone que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación, no serán considerados como propaganda contraria a dichos preceptos, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidades del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la norma impugnada al estimar que corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión expedir la legislación para regular la propaganda gubernamental

---

<sup>11</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**  
**Artículo 116**

[...]  
(REFORMADO, P.O. 30 DE AGOSTO DE 2017)

**4)** Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el párrafo tercero del artículo 197 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda contraria a dichos preceptos, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

a que se refiere el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general, legislación a la que deberán sujetarse los órganos públicos de los tres niveles de gobierno. En consecuencia, el Congreso del Estado de Chihuahua no tiene competencia para legislar al respecto.

No comparto el argumento de la mayoría, pues estimo que las entidades federativas tienen competencia para legislar en la materia, como expongo a continuación. El artículo 134, párrafo octavo de la Constitución dispone que la propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de educación social. Asimismo, que en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor Público. Por su parte, el párrafo noveno establece que las leyes, “en sus respectivos ámbitos de aplicación”, garantizarán el estricto cumplimiento de lo anterior<sup>12</sup>.

De esta manera, la Constitución establece que las legislaturas estatales tienen competencia para legislar en la materia, la cual será precisada por la ley que expida el Congreso de la Unión conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de

---

<sup>12</sup> **Constitución general**

**Artículo 134.**

[...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

**Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación,** garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

febrero de dos mil catorce<sup>13</sup>. Así, el hecho de que hasta el momento no se haya expedido la ley sobre propaganda gubernamental, no nos impide salvaguardar la competencia de las legislaturas estatales sobre la materia.

**V. Voto particular en relación con el artículo 8, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.**

Por último, en el considerando décimo séptimo se analizó la constitucionalidad del artículo 8, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua<sup>14</sup> que dispone que para ser elegible al cargo de gobernador, diputado o integrante de un ayuntamiento se deberá presentar ante el Instituto Estatal Electoral escrito de protesta de no contar con antecedentes penales.

---

<sup>13</sup> **Artículos transitorios de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014**

**TERCERO.** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

<sup>14</sup> **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**

**Artículo 8**

1) Son elegibles para los cargos de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, los ciudadanos que además de los requisitos establecidos en la Constitución Federal, la particular del Estado, así como en otras Leyes aplicables, reúnan los siguientes:

a. Tener la calidad de electores;

b. No ser Magistrado del Tribunal Estatal Electoral, salvo que se separe del cargo con anticipación al plazo previsto en el artículo 107, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y

c. No ser Presidente del Instituto Estatal Electoral o consejero electoral del referido órgano, salvo que se separe del cargo de conformidad con anticipación al plazo previsto por el artículo 100, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

d) Presentar ante el Instituto Estatal Electoral, la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses, así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales. [...]

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO  
ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2017 Y SUS  
ACUMULADAS 132/2017, 133/2017 y 136/2017

La sentencia reconoció la constitucionalidad de la norma impugnada al estimar que los artículos 41, 84 y 127 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua establecen como requisito de elegibilidad para los cargos de gobernador o diputado no haber sido condenado a pena mayor de un año de prisión en los últimos diez años por delito intencional, excepto los de carácter político, y para miembros del ayuntamiento, no haber sido condenado en los últimos diez años por delito alguno intencional que no sea político. De acuerdo con la sentencia, la exigencia de presentar escrito de protesta de no contar con antecedentes penales es congruente con los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución local. Además, no transgrede el derecho a la no discriminación pues existe una justificación razonable por estar previsto en la Constitución del Estado, como tampoco viola el principio de reinserción social, pues no se impiden las finalidades de la reinserción.

No comparto las razones de la mayoría para reconocer la constitucionalidad del artículo 8 numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, pues estimo que la limitación al derecho a ser votado es contraria al principio de reinserción social.

En las acciones de inconstitucionalidad 36/2011 y 76/2016 se expuso que el derecho a ser votado para cargos de elección popular, reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución general, está sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma Constitución, así como en las constituciones y leyes locales. Estos requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular pueden ser:

a) **Requisitos tasados:** aquellos que la Constitución General define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

b) **Requisitos modificables:** aquellos previstos en la Constitución General y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de modo que la norma federal adopta una función supletoria o referencial.

c) **Requisitos agregables:** aquellos no previstos en la Constitución General pero que se pueden adicionar por las constituciones de las entidades federativas.

En los citados precedentes establecimos que tanto los requisitos modificables como agregables están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, pero deben reunir tres condiciones de validez, a saber: a) deben ajustarse a la Constitución General, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos; b) deben guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen y c) deben ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea parte. Finalmente, los requisitos para acceder a un cargo público deben estar reservados a la ley en sentido formal y material.

La disposición impugnada establece que para acceder a ciertos cargos de elección popular se deberá presentar ante el Instituto Estatal Electoral escrito de protesta de no contar con antecedentes penales. De esta manera, la disposición afecta *prima facie* el derecho a ser votado, pues una persona que tenga antecedentes penales se

verá imposibilitada para presentar el escrito de protesta y no podrá ser elegible.

De esta manera, se debe examinar si la medida supera un test de proporcionalidad. Dicho test de proporcionalidad debe ser estricto, en virtud de que conforme al artículo 1º de la Constitución general no se puede discriminar con motivo de la “condición social” como es contar con antecedentes penales<sup>15</sup>. En efecto, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prevé los antecedentes penales como una categoría sospechosa para distinguir entre personas<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> **Constitución general**

**Artículo 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

<sup>16</sup> **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona **en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.**

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO  
ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2017 Y SUS  
ACUMULADAS 132/2017, 133/2017 Y 136/2017**

En primer término, se debe definir si el fin que persigue la medida es constitucionalmente imperioso. Desde mi punto de vista, la medida impugnada no tiene un fin imperioso, pues es contraria al principio de la reinserción social. El principio de la reinserción social previsto en el artículo 18 constitucional<sup>17</sup>, reconoce a la delincuencia

---

civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo;

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;

<sup>17</sup> **Constitución General**

**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

**El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.** Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común,

como un problema social y no individual, de manera que el fin de la prisión constituye regresar al sujeto a la vida en sociedad a través de diversas actividades y programas que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno, como del hombre privado de su libertad<sup>18</sup>. En otras palabras, la reinserción social es contraria a la idea de que al culpable se le caracterice como degenerado, desadaptado o enfermo, y más bien considera a la persona penalmente responsable como *desinsertada* de la sociedad, haciendo énfasis en las posibilidades que tiene el sentenciado para reincorporarse a la sociedad. Esta concepción del culpable está vinculada con la superación del paradigma del derecho penal del autor, que obedece a la intención de abandonar cualquier

---

podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

<sup>18</sup> Acción de inconstitucionalidad 24/2012 y Tesis P./J. 31/2013, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 1, diciembre de 2013, página 124, de rubro y texto: **REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.

nomenclatura que pudiera resultar estigmatizante para la persona, tal como el concepto de “desadaptado”.

El propósito principal de un sistema penitenciario que busca la reinserción social es desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas por parte de quienes logran obtener su libertad; esto es, evitar que cuando el sentenciado recupere su libertad continúe teniendo los mismos incentivos que antes para delinquir, por lo cual la prisión debe ofrecerle medios para su crecimiento como persona en el ámbito educativo, laboral y deportivo<sup>19</sup>.

Ahora bien, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la reinserción social efectiva no concluye cuando la persona sale de la prisión o compurga una pena o cumple la sanción, sino que adquiere un nuevo sentido. Por esta razón, debe asegurarse que las personas que han vivido la condición de sentenciados condenados a la pérdida de libertad y transitan hacia la recuperación del goce de sus derechos, puedan ejercerlos plenamente. Así, se deben favorecer los derechos de aquéllos que buscan una nueva oportunidad, garantizando la no discriminación y estigmatización de las personas que habiendo cumplido su pena puedan gozar plenamente de sus derechos fundamentales<sup>20</sup>.

Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito define la reintegración social como el proceso de integrarse social y psicológicamente en el entorno social, o las diversas formas de intervención y programas individuales para evitar que las personas

---

<sup>19</sup> Amparo en revisión 209/2014 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de enero de dos mil quince; Amparo en revisión 1003/2015, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

<sup>20</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Pronunciamiento sobre antecedentes penales, consultable en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160828.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf).

vuelvan a delinquir. Asimismo, ha enfatizado que existen dos categorías principales de programas de reintegración social, a saber los programas e intervenciones ofrecidos en el medio institucional con anterioridad a la puesta en libertad de los delincuentes y los programas de base comunitaria que facilitan la reintegración social de los delincuentes después de ser puestos en libertad<sup>21</sup>.

En efecto, de acuerdo con la citada Oficina de las Naciones Unidas, un gran número de individuos encarcelados son eventualmente liberados de la prisión y los índices de reincidencia siguen siendo muy altos entre ciertos grupos de delincuentes. Por este motivo, las sociedades no pueden permitirse no fomentar programas de integración de delincuentes, pues la reducción de la cantidad de delincuentes que vuelven a delinquir significa menos víctimas, mayor seguridad comunitaria y menos presión para los organismos policiales. El éxito de la reintegración se traduce en que menos delincuentes se tendrán que presentar ante los tribunales penales, volver a la prisión y en general aumentar los costos del sistema de justicia penal. Para lograr el desistimiento (proceso por el cual los delincuentes abandonan sus actividades delictivas y viven su vida sin cometer otros delitos) son relevantes factores como la adquisición de nuevas destrezas, empleo a tiempo completo y convivencia con otras personas o establecer una familia<sup>22</sup>.

De esta forma, medidas como la impugnada que prohíben participar en la vida política del país a las personas que han sido condenadas por algún delito, impiden su plena reinserción social y, por

---

<sup>21</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, consultable en [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_SocialReintegration\\_ESP\\_LR\\_final\\_online\\_version.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf)

<sup>22</sup> *Id.*

tanto, son contrarios a la Constitución. La participación política y el ejercicio del derecho a ser votado son algunos de los medios más efectivos para lograr la reinserción social después de haberse cumplido la condena, pues a través de ellos el ciudadano toma parte activamente de los asuntos públicos y forma parte de su comunidad. En efecto, la restricción del derecho a ser votado con base en la existencia de antecedentes penales es una medida que restringe injustificadamente el derecho a ser votado por un hecho cometido en el pasado y que ya fue penado. Además, es una medida que no refleja nada concluyente sobre la calidad de la persona para desempeñar el cargo, pues bajo el paradigma de la reinserción social, la persona que ha sido condenada no se considera como degenerada, desadaptada o enferma. Al contrario, una vez cumplida su pena, tiene el derecho constitucional a reinsertarse en la sociedad.

Asimismo, no comparto el argumento de la sentencia en el sentido de que el requisito de presentar carta de no antecedentes penales sea constitucional debido a que así lo establece la Constitución local. En primer lugar, pues el parámetro de control en esta acción de inconstitucional es la Constitución General y no la Constitución local. Además, porque el requisito establecido en la legislación no es acorde con la calidad que pretende regular, prevista en la Constitución del Estado. Lo anterior, debido a que cualquier persona con algún antecedente penal se verá imposibilitada para presentar una carta de no antecedentes penales, mientras que la Constitución local exige para ser electo diputado o gobernador no haber sido condenado a una pena mayor de un año de prisión en los últimos diez años por delito intencional, excepto los de carácter político, y para ser electo miembro de un ayuntamiento no haber sido

condenado en los últimos diez años por delito alguno intencional que no sea político<sup>23</sup>.

Así, la medida impugnada además de violar el derecho a ser votado, vulnera el derecho a no ser discriminado, pues como he argumentado, no existe justificación para excluir a las personas con antecedentes penales para ser elegibles como gobernador, diputados o miembros del ayuntamiento.

Por estas razones, estimo que es inconstitucional el artículo 8, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua en la porción normativa que exige presentar escrito de protesta de no antecedentes penales.

## MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

---

<sup>23</sup> **Constitución Política del Estado de Chihuahua**

**Artículo 41.** Para ser electo diputado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y chihuahuense, en ejercicio de sus derechos [...]

IV. No haber sido condenado a pena mayor de un año de prisión en los últimos diez años por delito intencional, excepto los de carácter político.

**Artículo 84.** Para poder ser electo Gobernador Constitucional del Estado, se requiere:

[...]

VII.- La condición que para ser diputado establece la fracción IV del artículo 41 de esta Constitución.

**Artículo 127.** Para poder ser electo miembro de un ayuntamiento o junta municipal o comisario de policía, se requiere:

[...]

V.- No haber sido condenado en los últimos diez años, por delito alguno intencional que no sea político.