

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
106/2015  
PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

**Vo. Bo.**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **tres de diciembre de dos mil quince**, por el que se emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 106/2015, promovida por el Partido Acción Nacional en contra del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, contenido en el Decreto 452, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo el once de septiembre de dos mil quince. Mediante la resolución del presente asunto, este Tribunal Pleno debe responder a dos preguntas:

¿El impedimento impuesto a los dirigentes de los partidos políticos para registrarse como candidatos independientes a menos que se hayan separado de su cargo partidista tres años de anticipación al momento de solicitar su registro es inconstitucional?

¿El impedimento impuesto a los ciudadanos para registrarse como candidatos independientes, consistente en que hayan participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que

en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente, es inconstitucional?

**R E S U L T A N D O   Q U E:**

**ÚNICO. TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

1. **Presentación de la demanda.** El trece de octubre de dos mil quince, Ricardo Anaya Cortés, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Hidalgo, por la aprobación de la reforma al artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, contenida en el Decreto 452 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo el once de septiembre de dos mil quince
2. La reforma legislativa al artículo 247 culminó en la aprobación de dos impedimentos para el registro de candidatos independientes, consistentes en los siguientes:
  - a) Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista, con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.
  - b) No podrán solicitar su registro como candidatos independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.
3. El promovente de la acción sostuvo que el precepto legal impugnado viola los artículos 1º, 14, 35, 4 y 116 de la Constitución Federal, así como el 26

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y formuló el siguiente único concepto de invalidez.

4. El partido accionante precisa que el precepto legal combatido fue parte de la reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el once de septiembre de dos mil quince, contenida en el Decreto 452, que tuvo como propósito la enmienda del párrafo tercero 21; el inciso k), de la fracción II del artículo 79; la fracción I y II del artículo 114, el artículo 119; el artículo 121; el artículo 247 y adiciona la fracción IV al artículo 181 del Código Electoral del Estado de Hidalgo.
5. En opinión del accionante, el artículo 247 del referido código electoral local presenta diversos vicios de validez constitucional. Así, en primer lugar, afirma que se contrapone al artículo 116 de la Constitución Federal, pues limita sin justificación el derecho de los ciudadanos a ser postulados libremente, derecho que se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II del texto fundamental, como el de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Ciertamente, la norma constitucional dispone que el derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, lo que se reitera en la legislación general; no obstante, *“aunque no dice cuáles son esos requisitos, ninguno de ellos coarta, restringe ni limita dichas candidaturas ni menos en la forma en que lo pretende el constituyente local.”*
6. Así, la actora trae a colación la exposición de motivos de la reforma constitucional, así como el dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con la enmienda constitucional al

artículo 116, de donde deriva que no existe referencia alguna a la intención del Constituyente de coartar o limitar la participación de los ciudadanos que soliciten su registro para participar. *“De ahí que se considere absurda e inconstitucional, pues repugna al espíritu de la reforma, una determinación de este tipo, pues hace nugatorio el derecho de los ciudadanos a la participación libre en materia política.”*

7. En segundo lugar, el Partido actor afirma que la norma impugnada viola el artículo 1° de la Constitución Federal.
8. En su opinión, debe considerarse la resolución emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el seis de agosto de dos mil ocho, en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, en la que dicho tribunal concluyó que los derechos políticos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.
9. De la referida sentencia, el Partido Acción Nacional destaca diversos fragmentos dedicados a subrayar la importancia que tienen los derechos políticos para el sistema interamericano de derechos humanos, y en relación a las posibilidades de los ciudadanos de acceder a elección por cargos de representación popular, enfatizó la siguiente cita *“[c]omo ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismo óptimos, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.”* [...] *“Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos*

*puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.”*

10. Con base en lo anterior, la parte actora afirma que “[n]o se ve cómo, a través de la restricción que por esta vía se combate, el Estado esté generando las condiciones y mecanismo óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación, se propicie que los ciudadanos puedan decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos, o cómo esos mismos ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.”
11. Así, el accionante concluye que la norma impugnada es violatoria de los derechos humanos y del principio de progresividad, conforme al cual todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a adoptar las medidas progresivas necesarias para garantizar el más amplio ejercicio de los derechos humanos de los ciudadanos, sin que sea admisible la adopción de medidas regresivas que limiten el ejercicio de los derechos reconocidos. En su opinión, la norma local distorsiona la realidad política en el Estado de Hidalgo al consentir y tolerar la propuesta de restringir la participación política de los ciudadanos, ya que coarta y limita artificialmente el derecho de los candidatos postulados de manera independiente.
12. La parte actora finaliza sus argumentos con un apartado que denomina “solicitud de declaratoria ad cautelam”, en la cual solicita que, en caso de declararse la validez de la norma, esta Suprema Corte de Justicia de la

Nación se pronuncie sobre el sentido de su contenido, para concluir que los impedimentos que impone a los ciudadanos para registrarse como candidatos independientes no son aplicables para el proceso electoral del dos mil dieciséis, toda vez que al no tener una antigüedad mayor de tres años, no puede ser aplicados a los dirigentes de partidos, ni a los demás ciudadanos.

13. **Admisión y trámite.** En proveído de trece de octubre de dos mil quince, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 106/2015, y de conformidad con lo determinado en los artículos 24, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, para que fungiera como instructor en el procedimiento.
14. En diverso auto de catorce de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, para que rindieran sus respectivos informes y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; requirió al referido Congreso local de esa entidad para que al momento de rendir el informe solicitado, enviara a esta Suprema Corte copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas; se requirió al Presidente del Instituto Nacional Electoral para que, en el plazo de tres días naturales, enviara copia certificadas de los Estatutos vigentes del Partido Acción Nacional, de su registro vigente y se precise quién es el actual Presidente de su comité actual; se solicitó al Presidente de la Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que, dentro del plazo de diez días naturales, exprese por escrito su opinión en relación con la acción de

inconstitucionalidad; finalmente, se requirió al Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo para que dentro del plazo de tres días naturales, informe la fecha en que se inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

15. **Informes.** De acuerdo a los requerimientos señalados, se rindieron los siguientes informes.
16. **Instituto Electoral local.** Por escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil quince, la Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral del Hidalgo, informó que el *“proceso para la renovación del titular del Poder Ejecutivo, integración del Congreso del Estado, así como de 84 Ayuntamientos dará inicio el próximo quince de diciembre del presente año, conforme lo dispone el artículo 100 del Código Electoral para la entidad”*, informe que se tuvo por desahogado por acuerdo de veinte del mismo mes y año.
17. **Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.** Por escrito presentado el veintidós de octubre de dos mil quince, José Francisco Olvera Ruiz, Gobernador del Estado de Hidalgo rindió informe, en donde además de acompañar copia del decreto legislativo que contiene la norma impugnada, precisó que en el proceso legislativo no realizó ninguna observación y procedió a la inmediata promulgación y publicación de la reforma, pues *“con base al principio de división de poderes, el Congreso del Estado de Hidalgo, en el tema que nos ocupa sobre candidaturas independientes, ejerció su soberanía en el marco de su libertad de configuración legislativa que le confiere el artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), de nuestra Carta Magna, en un contexto federalista y de distribución de competencias en el que dicha facultad constitucionalmente no la tiene la federación.”*

18. **Instituto Nacional Electoral.** Por escrito presentado el veintidós de octubre de dos mil quince, el Secretario del Consejo Electoral, remitió la información requerida.
19. **Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.** Por escrito presentado el mismo veintidós de octubre de dos mil quince, el Presidente de la Directiva del Congreso del Estado de Hidalgo remitió la información requerida al poder legislativo local y manifestó que la norma impugnada se encuentra ajustada a la Constitución, pues se emitió dentro del margen de libertad configurativa preservada a favor de los estados en el artículo 116, fracción IV, incisos k) y p) de la Constitución Federal.
20. En apoyo de su afirmación, el Congreso local cita la tesis de jurisprudencia 5/2013 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS.” Igualmente, sostiene que el criterio que afirma la amplia libertad configurativa de los estados para regular los requisitos de registro a las candidaturas independientes se contiene en las sentencias que resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014 (Colima), así como la registrada como 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 (Tamaulipas).
21. **Acuerdo de desahogo y vista.** El veintidós de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por recibidos y desahogados los informes y documentales solicitadas a las autoridades mencionadas; con lo anterior se ordenó correr traslado al Partido Político promovente y a la Procuradora General de la República.
22. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** El veintiocho de octubre de dos mil quince, se acusó

envío de la referida opinión formulada con el expediente registrado como SUP-OP-28/2015, la que fue remitida vía electrónica, tal como fue informado por oficio de la misma fecha de la Secretaria General de Acuerdo de ese tribunal.

23. En su opinión, la Sala Superior del Tribunal Electoral sostiene que las porciones impugnadas del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo son inconstitucionales al actualizar una restricción injustificada al derecho fundamental a ser votado como candidatos independientes.
24. El Tribunal sugiere dividir el estudio de la norma en dos subtemas.
25. El primero es el relativo a la restricción impuesta los dirigentes de algún partido, nacional o local, consistente en que no podrán registrarse como candidatos independientes a menos que se separen definitivamente del cargo al menos tres años antes de la fecha prevista para el inicio del registro de candidatos, según la elección de que se trate. Así, estima que dicha restricción resulta injustificada al no superar el test de proporcionalidad, el cual exige que toda medida que implique una injerencia en un derecho fundamental debe perseguir un fin legítimo desde la perspectiva constitucional, y una vez demostrado lo anterior, que se trate de una restricción adecuada, necesaria e idónea para alcanzarlo.
26. El Tribunal afirma la aplicabilidad del referido estándar de proporcionalidad, pues las restricciones impuestas en la norma impugnada inciden en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos independientes, como modalidad del derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal.
27. La norma impugnada es inconstitucional por no superar la primera grada del estándar, ya que, en opinión de la Sala Superior, no puede encontrarse un fin constitucionalmente legítimo que busque avanzar el legislador local,

pues no se observa qué principio sirve impedir a los dirigentes de los partidos políticos postularse como candidatos independientes, cuando la Constitución prevé a las candidaturas independientes como una alternativa a los partidos políticos para la conformación de la representación nacional.

28. El Tribunal añade que *“incluso, no se advierte que en la normatividad electoral se exija a los candidatos postulados por los partidos políticos el cumplimiento del requisito en comento, por lo que únicamente tendrían que cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en los artículos 17, fracción II de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, así como los artículos 7, 8, 9, 10, 215 y 216 del Código Electoral del Estado de Hidalgo”*.
29. Con este trato, además, se evidencia un trato discriminatorio frente a los candidatos postulados por los partidos políticos, por lo que se contraviene el principio de igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 1° de la Constitución Federal.
30. El segundo subtema en que sugiere dividir el estudio la Sala Superior es el relativo al impedimento de los candidatos de un partido político que contendieron en algún procedimiento interno de ser registrados como candidatos independientes dentro de los dos procesos electorales inmediatos anteriores, regulación que también encuentra contraria a la Constitución Federal.
31. Ello, pues tampoco esta disposición supera el estándar de proporcionalidad propuesto para el análisis del subtema previo.
32. La Sala Superior reconoce que una disposición similar fue analizada por este Tribunal Pleno, la que fue declarada constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2015, el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, en aquella ocasión al evaluar la legislación del Estado de Guerrero; sin embargo, debe precisarse que el

presente caso se diferencia de aquél en la temporalidad de la medida analizada, pues mientras que en la legislación de Guerrero se preveía el término de dos años, en la del estado de Hidalgo se prevé el término de seis años.

33. Así, el Tribunal argumenta que la medida no supera el estándar de proporcionalidad. Luego de abundar en la diferencia entre una restricción a un derecho fundamental y su regulación, afirma que la norma impugnada establece una restricción porque *“no está determinando bajo qué condiciones o parámetros se puede aspirar a una candidatura independiente, sino que está determinando qué personas pueden aspirar y cuáles no. Se trata de una medida que más allá de la naturaleza del cargo de elección popular al que se pretenda aspirar, está fijando requisitos de idoneidad para acceder a una candidatura, más allá de lo previsto en el texto de la Constitución Federal.”* En su opinión, el derecho a ser votado se reconoce igualmente por el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, como por el artículo 23, fracción 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 25, inciso b) y c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
34. Pues bien, el Tribunal estima que la norma es inconstitucional porque exige una idoneidad de la persona para aspirar a una categoría de candidatura, con independencia del cargo. *“El problema de esta exigencia es que resulta abiertamente discriminatoria, pues no se exigen requisitos análogos, por ejemplo, para que una persona sea postulada por un partido político. Es decir, una persona puede no afiliarse a partido alguno y ser postulada cada tres años para el mismo cargo por un partido político distinto en cada ocasión, sin que ello afecte su elegibilidad”.*
35. La finalidad discriminatoria de la medida se evidencia, en opinión del Tribunal, si se observa que previo a la reforma impugnada, el artículo 247

de la legislación electoral local sólo establecía que *“los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro”*, pues es claro que la medida no tiene que ver con condiciones de acceso al registro de acceso al registro, sino con la titularidad del derecho a ser votado.

36. La Sala Superior termina el argumento afirmando que *“se está confundiendo la independencia de una candidatura respecto de los partidos políticos como una cuestión instrumental que permite materializar el derecho a ser votado, con una independencia concebida como una cualidad —moral o ideológicamente— deseable en quienes contiendan por esa vía”*.
37. El Tribunal prosigue con su análisis y afirma que la medida impugnada tampoco cumple con el requisito de idoneidad, porque no es adecuada para garantizar la independencia de un partido, pues la participación en una elección es irrelevante para efectos de analizar si alguien pertenece o no a una estructura partidista, *“pues los partidos políticos tienen la potestad de nominar candidatas y candidatos ajenos a sus filas de militantes”*.
38. Igualmente, la Sala estima que la medida es innecesaria y desproporcional, insistiendo en que el legislador excedió sus facultades pues afirma que *“[l]a Constitución no exige que las y los candidatos sean más o menos independientes de un partido político, sino que su nominación sea por una vía distinta a la partidista, en cumplimiento a los requisitos y condiciones que al efecto determinen. Si una persona no es postulada por un partido político, sólo tiene la oportunidad de postularse como independiente.”* [...] *“En adición a lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que la medida carece de proporcionalidad, pues la*

*exigencia de no haber participado en dos elecciones inmediatas anteriores, tiene un impacto tan grande sobre el derecho de las personas a ser votadas a través de una candidatura independiente, que termina por eliminar parcialmente su vigencia.”*

39. **Acuerdo de desahogo.** Por acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por recibido la anterior opinión, con la cual se dio vista al Partido actor, así como a la Procuradora General de la República. Finalmente, se determinó que los autos quedan a la vista de las partes para que dentro del plazo de dos días naturales las partes formulen sus alegatos por escrito.
40. **Opinión del Procurador General de la República.** No desahogó opinión, a pesar de haber quedado notificado del presente medio de control constitucional.
41. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de nueve de noviembre de dos mil quince, el Ministro instructor, luego de constatar que las partes no hicieron valer su derecho de formular alegatos una vez agotado el plazo concedido para ello, se determinó el cierre de la instrucción en el presente caso a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## CONSIDERANDO QUE:

### I. COMPETENCIA

42. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas porciones normativas del artículo 247 del Código Electoral

del Estado de Hidalgo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. OPORTUNIDAD

43. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
44. En ese sentido, la demanda se presentó oportunamente, toda vez que el decreto mediante el cual se reforman diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, entre ellos, el 247, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el once de septiembre de dos mil quince. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del doce de septiembre al once de octubre de ese propio año.
45. Por tal virtud, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el diez de octubre de dos mil quince, resulta indiscutible que ésta fue presentada oportunamente, no obstante haber resultado dicho día sábado, pues en términos del artículo 60, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria, “[e]n materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

---

<sup>1</sup> “**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. [...]”.

### III. LEGITIMACIÓN

46. La demanda fue presentada por parte legitimada, pues es promovida por el Partido Acción Nacional, por medio de Ricardo Anaya Cortés, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido, personalidad que se tiene demostrada en términos de la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> y que cuenta con las facultades de representación suficientes para ello, en términos de los estatutos del propio partido<sup>3</sup>. Además la norma impugnada es de naturaleza electoral.
47. Lo anterior, toda vez que el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Federal establece que la acción de inconstitucionalidad la pueden promover “[l]os partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales”.

### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

48. Este Tribunal Pleno no advierte que se surta alguna causa de improcedencia de oficio o que se haga valer por las partes; por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

---

<sup>2</sup> Ver foja 113 del expediente, en la cual se encuentra la certificación del veinte de octubre de dos mil quince, realizada por el secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, según la cual “EL CIUDADANO RICARDO ANAYA CORTÉS SE ENCUENTRA REGISTRADO COMO PRESIDENTE DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL”, lo que debe administrarse con la certificación que obra una foja antes (112), en la que se hace constar que “EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL SE ENCUENTRA REGISTRADO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL, EN PLENO GOCE DE LOS DERECHOS Y SUJETO A LAS OBLIGACIONES QUE LA LEY DE LA MATERIA SEÑALA.”

<sup>3</sup> Ver artículos 43, fracción I y 47, fracción I, inciso a) de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, remitidas por el Instituto Nacional Electoral, que obran en las fojas 53 a 110 del expediente.

## V. ESTUDIO DE FONDO

49. La materia de fondo del presente asunto consiste en la evaluación de la validez constitucional del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, que establece:

**Artículo 247.** Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro; asimismo, no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.

50. Como se observa, el precepto legal impugnado establece que en el Estado de Hidalgo, para poder solicitar registro como candidato independiente los ciudadanos que aspiren a dicho registro no deben ubicarse en ninguno de dos supuestos de impedimento: 1) ser dirigentes de partidos políticos, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro; 2) no haber participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.
51. Contra ambos impedimentos legales, el partido político accionante formula un único concepto de invalidez con una doble línea argumentativa: por una parte, alega que ambos impedimentos no pueden encuadrarse dentro de un legítimo ejercicio de libre configuración legislativa de los estados, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso p) de la Constitución Federal, al atentar contra la viabilidad de las candidaturas independientes, por otra parte, alega que dichos impedimentos son contrarios a los derechos humanos y sus principios rectores, en términos del artículo 1 constitucional.

52. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación comparte las conclusiones de la parte actora, pues estima que si bien se pueden encontrar precedentes de esta Suprema Corte en los cuales se han analizado impedimentos similares a los previstos en la norma impugnada, debe distinguirse el presente caso, en el cual los impedimentos presentan una extensión temporal superior, que no autoriza la aplicación por extensión del reconocimiento de validez constitucional que se dio aquéllas, pues la proporción injustificada de los presentes impedimentos evidencian su función jurídica de proyectarse como elementos de exclusión y discriminación en contra de distintos ciudadanos en el estado que aspiren a ser candidatos independiente, cambiando incluso el significado mismo de “independiente” de dichas candidaturas, pues lejos de respetar la función de esas figuras como alternativas a los partidos políticos, termina imponiendo cualificaciones morales inaceptables para nuestro modelo democrático.
53. En la consulta original, se proponía al Tribunal Pleno coincidir también con esas conclusiones, con lo cual se calificaban los argumentos del Partido Político como fundados y suficientes para declarar la invalidez del precepto legal impugnado en su totalidad.
54. Ahora bien, por cuanto hace a la propuesta que declaraba la inconstitucionalidad de la porción que establece que el impedimento para registrarse como candidatos independientes, consistente en ser dirigentes de partidos políticos, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro, debe precisarse que fue sometida a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin alcanzar los votos necesarios para prosperar.

55. Esto es así, pues mientras los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales votaron a favor del sentido de la consulta, los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.
56. Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Ley Fundamental, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestima la presente acción en relación únicamente a la mencionada porción normativa del precepto impugnado.
57. Por tanto, el resto de la presente ejecutoria se dedicará a analizar la validez de la otra porción de la norma impugnada que establece que para adquirir registro como candidatos independientes, los aspirantes no deben haber participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.
58. Este Tribunal Pleno concluye que el artículo impugnado es inconstitucional en la citada porción normativa.
59. Ciertamente, este Tribunal Pleno reitera premisas interpretativas asentadas en precedentes recientes, a saber, que los estados gozan de un amplio margen de configuración para regular los requisitos de registro de los ciudadanos a las candidaturas independientes para los procesos electorales, siempre y cuando no trasciendan al núcleo esencial del derecho humano de las personas a ser votados para constituir los órganos de representación popular, en su modalidad de candidaturas independientes.

60. Sin embargo, este Pleno estima necesario aclarar que lo decidido en diversos precedentes iniciales ha sido parte de una evolución jurisprudencial que ha culminado en criterios de escrutinio complementados,<sup>4</sup> lo que hace inviable sugerir la aplicación por extensión de lo decidido en otros asuntos al presente caso, de una manera mecánica, pues esta Suprema Corte ha sido clara en señalar que adopta una metodología de escrutinio funcionalista de las normas, afín de salvaguardar el apropiado funcionamiento del modelo democrático deliberativo, lo que implica que las normas locales deben controlarse no sólo por cuanto hace a su afectación en el ejercicio individual de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, sino también por lo que respecta sus posibilidades de frustración del funcionamiento del modelo democrático, en la forma en que se encuentra delineado constitucionalmente en los artículos 39, 40, 41, 35 y 116, por tanto, es en función de la relación de las normas *con su contexto* como cobran aplicación los precedentes de esta Corte.
61. De ahí que esta Suprema Corte concluya que aunque ciertos requisitos de elegibilidad o de registro a los candidatos independiente hayan sido declarados válidos al analizar legislaciones de otros estados, ello no exige necesariamente concluir que también lo sean en otros distintos, como el presente, pues no es su contenido en sí mismo en donde finaliza el

---

<sup>4</sup> La idea de interpretación evolutiva y de trazar una línea de precedentes con esta racionalidad no es nueva para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase por analogía la tesis CDV/2014 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, visible en la página 714 del Libro 12 (noviembre de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO." En dicha tesis se dijo lo siguiente: "La interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, pues los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" a decir de esta Suprema Corte de Justicia, o "instrumentos vivos" de acuerdo con la jurisprudencia interamericana. Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica."

análisis de escrutinio constitucional, sino en su relación con otras normas del sistema legal local, afín de determinar si la norma combatida —en un análisis sistemático y contextual— guarda compatibilidad y se inserta apropiadamente en un modelo de competición democrática con la nota deliberativa, lo que, se insiste, debe valorarse desde una perspectiva funcional.

62. Como se han hecho en diversos precedentes, en primer lugar se debe establecer las normas que integran el parámetro de control sobre el tema de candidaturas independientes; en segundo lugar, se deben retomar los precedentes relevantes en el tema y, finalmente, distinguiendo el presente caso de los precedentes, se establecerá la respuesta al presente caso.
63. Las candidaturas independientes en nuestro sistema constitucional tienen un fundamento compuesto de distintas normas de rango constitucional.
64. Como en el presente caso se somete a escrutinio constitucional una ley local que regula los requisitos de registro de los ciudadanos a las candidaturas independientes, las dos principales normas son el 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso p) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

[...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

65. Por razón de su incorporación con valor constitucional, en términos del artículo 1º constitucional, conforme lo interpretó este Tribunal Pleno al resolver las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011, deben considerarse como partes integrantes del parámetro de control los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, al tratarse de tratados internacionales de los que México es parte, y que reconocen derechos humanos relevantes para el caso,<sup>5</sup> en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> Ver la tesis de jurisprudencia 20/2014 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 202 del Libro 5 (abril de 2014) del Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

También ver la tesis de jurisprudencia 22/2014, de este Pleno, visible la página 94 del Libro 5 (abril de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

**Artículo 23. Derechos Políticos**

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 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.

**Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.**

**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.

66. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno ha interpretado en diversas ocasiones el derecho de los ciudadanos a registrarse como candidatos

---

INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO.”

independientes y ha concluido que es una modalidad del derecho humano a ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores.

67. En específico, en los precedentes de esta Suprema Corte se observa un cuerpo de criterios contruidos para controlar la validez de las leyes de los estados, que regulan los requisitos que los ciudadanos deben reunir para lograr su registro como candidatos independientes ante la autoridad electoral local.
68. Por la similitud prima facie de normas impugnadas, cabe citar la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, ejecutoria en la que sometió a escrutinio constitucional a la legislación electoral del estado de Guerrero.
69. En aquella ocasión, este Pleno analizó diversas disposiciones de la legislación local del estado de Guerrero, entre los que destaca, el artículo 50, fracción VII, inciso 2), el cual establecía que “[l]os ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán” [...] presentar un escrito en el que manifiesten bajo protesta de decir verdad “[n]o ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años”.
70. Este Tribunal Pleno concluyó que la anterior regulación debía reconocerse como válida.
71. Como ahora, este Pleno determinó que el derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la

Constitución Federal, 25, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

72. Adicionalmente, este Pleno determinó que el derecho constitucional en cuestión comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.
73. Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.
74. En este sentido, los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.
75. Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta, pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la

obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

76. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno sometió la disposición legal impugnada a un escrutinio estricto de proporcionalidad, “toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa, y si se trata de la medida que restringe en menos grado el derecho protegido.”
77. Este Pleno estimó que la medida legislativa superaba el estándar de escrutinio estricto de constitucionalidad, porque efectivamente avanzaba estrechamente una finalidad imperiosa a través de los medios menos gravosos existentes. Específicamente se dijo que “[l]a limitación está dirigida a quienes hayan sido integrantes de algún instituto político, quienes podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos a favor de su candidatura.”
78. Este Tribunal Pleno precisó que la medida legislativa era válida, al estimar que era una medida instrumentada adecuadamente para evitar la indebida influencia de los partidos en las candidaturas independientes. Por ello, concluimos:

Adicionalmente, con el impedimento en análisis se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible, efectivamente, para ciudadanos que buscan contender sin el apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los miembros de los partidos políticos puedan tener sobre las estructuras partidarias a las que pertenecieron se prolonga en el tiempo, de modo que sólo habiendo pasado un periodo determinado puede asegurarse que no la usarán desde su posición como candidatos independientes.

79. Ahora bien, este Pleno observa que lo decidido en aquella ocasión no permite afirmar por extensión que cualquier plazo de inhabilitación para los

dirigentes, o miembros de un partido político deba declararse válido, pues se precisó que debía determinarse si se trata de la medida menos restrictiva; de ahí que hayamos concluido “en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de dos años, se estima que con él se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.”

80. De forma análoga, este Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 42 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014, 71/2014, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, en la cual se evaluó la validez constitucional de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán, entre los que cabe subrayar el artículo 298, segundo párrafo, fracciones I y II, que establecía que no pueden ser candidatos independientes quienes hayan desempeñado algún cargo de dirigencia en algún partido, salvo que hayan renunciado a éste un año antes del día de la jornada electoral, o bien, los servidores públicos que hayan desempeñado un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido político por el cual accedieron a éste un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva.
81. Como se observa, este precedente analizó una regulación que diferenciaba entre dirigentes y servidores públicos que hayan desempeñado un cargo de elección popular a través de un partido político, al exigir a los primeros renunciar a su instituto con un año de anterioridad y a los segundos que hayan renunciado a su partido un mes antes de que se emita la convocatoria.
82. Este Pleno procedió a aplicar un escrutinio estricto de constitucionalidad y concluyó que la medida impugnada era válida, pues “la limitación está dirigida a quienes hayan sido dirigentes de algún instituto político o servidores públicos postulados por estos, quienes podrían servirse de su

participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos a favor de su candidatura.” [...] “La medida impugnada es la que restringe en menos medida el derecho a ser votado, pues, por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente, y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es de un año o un mes, según sea el caso, se estima que con éste se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.”

83. Ahora bien, en esta misma línea de precedentes, cabe mencionar también a la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014, resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, en la cual se sujetó a revisión constitucional al Código Electoral del Estado de México.
84. Entre los preceptos sujetos a escrutinio constitucional en aquel asunto, debe destacarse el artículo 118, que establecía que “[l]os dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hayan separado de su encargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro”.
85. Este Pleno distingue la legislación del Estado de México respecto de la de Guerrero y Michoacán, en cuanto que aquella sólo establecía una prohibición temporal a los dirigentes de los partidos políticos, más no a los militantes o miembros de dichos institutos, como la de Guerrero, o bien la de Michoacán que también incluía en un supuesto de impedimento a los servidores públicos que hayan desempeñado un cargo de elección popular. En el Estado de México los miembros o equivalentes de los institutos políticos no deben separarse con cierto tiempo de anterioridad; sólo deben no pertenecer a ningún instituto político al momento de solicitar

el registro, pues el artículo 120 de la misma legislación obligaba a los ciudadanos aspirantes a manifestar por escrito bajo protesta de decir verdad “[n]o ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en este Código”.

86. Lo relevante de este precedente es que este Pleno calificó a dicha inhabilitación temporal para los dirigentes de los institutos políticos “un requisito de elegibilidad”, en oposición a los requisitos formales que no atañen a las cualificaciones que las personas deben reunir para poder aspirar a una candidatura.
87. Así, este Pleno reconoció la validez de la norma “porque a pesar de que el artículo 188 sí adiciona un requisito de elegibilidad adicional a los señalados en la Constitución Política local, es razonable que los dirigentes de los partidos políticos tengan que separarse con tres años de anticipación de la dirigencia para poder ejercer este derecho político electoral.”
88. La razonabilidad de la medida se fundamentó en las premisas establecidas, a su vez, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, de que “la lógica y razón constitucional de las candidaturas independientes consiste en que se postulen, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.”
89. En aquella ocasión se precisó que “[p]ara garantizar esta independencia partidista resulta legítimo exigir a los dirigentes de los partidos políticos un plazo razonable de separación del cargo para postularse como candidatos independientes, ya que así se puede garantizar su desvinculación de los partidos políticos, de otra manera existiría la posibilidad de hacer fraude a la ley, incluso a la Constitución Federal, ya que los propios partidos políticos, además de registrar a sus candidatos de partido, podrían abarcar

el espacio que le corresponde a los candidatos independientes con personas que pertenecen al propio partido, desvirtuando la figura de las candidaturas independientes.”

90. Así, esta Corte precisó que la legitimidad constitucional de inhabilitar a los ex dirigentes de los partidos políticos de participar en una contienda electoral como candidatos independientes, salvo que haya transcurrido un plazo razonable de su separación, es neutralizar una indebida influencia de los recursos y del poder del partido político en cuestión para beneficiar sus propios intereses. Por ello, se concluyó:

En este sentido, la medida temporal pretende evitar precisamente que un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas, forme un contubernio con el partido político para tener dos candidatos para el mismo cargo, o a la inversa, un miembro inconforme con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente aprovechando la proyección que éste le proporciona.

91. Una vez más, al resolver este precedente, este Pleno precisó que las legislaturas de los estados no podían establecer cualquier plazo de inhabilitación para ex dirigentes de los institutos políticos —al establecer requisitos de elegibilidad—, pues esta Corte debía someter a escrutinio constitucional dichos plazos. Así, se dijo que si bien “[e]n cuanto a la razonabilidad del plazo, su fijación queda dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador local; sin embargo, se aprecia que no resulta desproporcionado los tres años que exige la norma impugnada, en la medida que corresponde con la duración de una legislatura o el periodo de un gobierno de un ayuntamiento, de tal forma que en ese plazo no es posible favorecerse de los correligionarios a los que promovió para ocupar un cargo público durante su dirección, garantizando la pérdida de vinculación con el partido político.”
92. Pues bien, con base en lo resuelto en los precedentes precisados, se pueden desprender las siguientes conclusiones.

- a) Los estados tienen libertad configurativa para regular “las bases y requisitos” para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.
- b) Dicha libertad configurativa no es ilimitada, pues tiene como límite el perímetro del núcleo esencial del derecho humano de los ciudadanos a ser votado, en su modalidad de candidaturas independientes, por lo que las bases y requisitos impuestos por los estados deben ser razonables y proporcionales.
- c) Cabe distinguir entre dos tipos de regulaciones susceptibles de regularse por los estados:
  - i. Las bases y requisitos a que se sujeta el trámite del registro de los ciudadanos como candidatos independientes, las que se establecen con independencia de las características o calidad de los aspirantes y
  - ii. Las condiciones de elegibilidad, que atienden a las calidades de idoneidad del tipo de ciudadanos que se consideran aptos para competir en una contienda electoral.
- d) Las inhabilitaciones, impedimentos o prohibiciones impuestas sobre una categoría de ciudadanos para solicitar su registro como candidatos independientes, en razón de su filiación partidista previa —ya sea sobre dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, o equivalentes o ciudadanos que hayan competido a nombre de un instituto político previamente o en un proceso de selección interna— deben calificarse como requisitos de elegibilidad, por lo que cuando sean establecidas en las leyes locales, en adición a las establecidas en la Constitución, deben

someterse a un escrutinio estricto de constitucionalidad, lo que implica que sólo serán válidas si sirven a un fin imperioso constitucionalmente previsto, al que se instrumentalizan estrechamente sin existir un medio alternativo menos gravoso.

e) Uno de los fines imperiosos constitucionalmente legítimos reconocidos en los precedentes es el de evitar la indebida influencia que un partido puede ejercer en una candidatura independiente, para entrar en contubernio para registrar una candidatura independiente por conveniencia a los intereses del referido partido político. En dichos casos, se ha considerado válido la imposición de una inhabilitación o impedimento temporal a quienes presentan este tipo de riesgos objetivos, en cuyo caso debe controlarse que la temporalidad y la extensión a ciertos sujetos, además de los dirigentes, no sea injustificada bajo un escrutinio estricto.

93. Con base en lo expuesto, en el presente caso, este Pleno aprovecha la oportunidad de retomar estos precedentes para explicitar la razón por la cual se ha concluido que los requisitos de elegibilidad de acceso a las candidaturas independientes deben controlarse con escrutinio estricto, mientras que otros requisitos se deben controlar con escrutinio ordinario, como podrían ser las bases y requisitos de registro.
94. La distinción entre requisitos de elegibilidad y los demás requisitos y bases de registro se fundamenta en el texto literal del artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, pues, por una parte establece que es un derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular, “teniendo las calidades que establezca la ley”; por el otro, la norma establece el derecho de solicitar el registro de candidatos independientes cuando se cumplan “con los requisitos, condiciones y

términos que determine la legislación”. Los primeros atienden a los atributos de los ciudadanos que deben reunir para lograr el registro como candidatos independientes; los segundos se refieren a requisitos referidos a cuestiones externas a los atributos personales de los aspirantes, por lo que no inciden en la titularidad del derecho humano.

95. En opinión de este Pleno, los requisitos de elegibilidad deben controlarse con escrutinio estricto porque al configurarlos el legislador se ubica en la posición de diseñar categorías de potenciales competidores en las contiendas electorales, en las que podrá ubicar a los ciudadanos de acuerdo al criterio de clasificación que escoja; dicho poder de configuración irradia sus efectos en las precondiciones de la competencia electoral y al excluir a una categoría de sujetos, el legislador puede beneficiar a un grupo político en detrimento de otros.
96. Con ello, el legislador podría lograr la exclusión de toda una categoría de ciudadanos, visto como potenciales competidores de los actuales y temporales representantes populares, bajo la regla de mayoría, impidiéndoles lograr su registro como candidatos independientes bajo su legal inelegibilidad.
97. En suma, este Pleno concluye que con el poder de configuración de los requisitos de elegibilidad de los aspirantes a las candidaturas independientes, el legislador puede definir qué ciudadanos pueden participar en los procesos democráticos y cuáles no, lo que puede incidir en el significado constitucional mismo de “ciudadanía” establecido en la Constitución, por tanto, debe evaluarse con escrutinio estricto la forma en que el legislador determina los atributos del titular idóneo de los derechos establecidos en el artículo 35 constitucional, quien puede ser votado en cada elección.

98. Como se ha reiterado en diversos precedentes, este Pleno debe someter a escrutinio estricto las medidas que impacten en la titularidad de un derecho humano, lo que implica que esta Corte no sólo debe analizar si la clasificación creada por el legislador persigue una finalidad constitucionalmente admisible, si resulta racional para su consecución y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, sino además verificarse que esa finalidad sea imperiosa desde la perspectiva constitucional y que el legislador haya utilizado los medios menos restrictivos disponibles.<sup>6</sup>
99. Para reiterar lo ya dicho por este Pleno, los requisitos de elegibilidad sólo son derivables de la calidad que debe tener una persona para ser titular del derecho a ser votado, siendo imposible escindir los dos conceptos que, por tanto, son correlativos: elegibilidad y el derecho a ser votado.<sup>7</sup>
100. Al analizarse las categorías de elegibilidad establecidas por las leyes, este Pleno ha establecido que “deben ser razonables y no discriminatorias”, lo que debe controlarse estrictamente, cuidando no permitir “una distinción entre ciudadanos”, del cual derive un “trato discriminatorio no razonable”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Tesis VIII/2011 de este Tribunal Pleno, visible en la página 33 del tomo XXXIV (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ODRINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.”

También ver la tesis XII/2011 de este Pleno, visible en la página 23 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA.”

<sup>7</sup> Ver tesis de jurisprudencia 13/2012 de este Pleno, visible en la página 241 del Libro X (julio de 2012) Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD.”

<sup>8</sup> Así se concluyó al resolver la acción de inconstitucionalidad 78/2008, en sesión de doce de enero de dos mil diez, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de una norma local del Estado de Quintana Roo, que diferenciaba entre ciudadanos nativos o hijos de padres oriundos del Estado y quienes no reúnen tales características, excluyéndolos de la posibilidad de ser votados para gobernador de dicho estado. Ver tesis de jurisprudencia 2/2011, visible en la página 1631 del Tomo XXXIII (febrero de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “GOBERNADOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL ARTÍCULO 80, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL EXIGIR COMO

101. Ahora bien, este Pleno precisa que en un sistema de precedentes como el establecido para las acciones de inconstitucionalidad, los criterios establecidos respecto de un caso concreto no deben aplicarse aisladamente vistos y de manera mecánica a nuevos casos, sino que deben complementarse con todos aquellos precedentes y criterios relevantes propiciando un entendimiento integral y armónico de la doctrina constitucional construida progresivamente por este Tribunal Constitucional.
102. Así, en el presente caso, este Pleno procede a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada no porque se niegue lo que en los precedentes se afirmó: a saber, que el legislador tiene libertad configurativa para establecer requisitos de elegibilidad necesarios para realizar un fin imperioso, como es evitar la indebida influencia de un partido con un candidato independiente. En este sentido, tampoco se niega que un estado puede establecer una inhabilitación temporal para que los dirigentes de partidos no sea candidatos independientes, ni otros miembros del partido que puedan presentar un riesgo de contubernio.
103. La razón de inconstitucionalidad es que el requisito de elegibilidad previsto en el artículo 247 impugnado —aquí analizado—, a la luz del contexto legal del Estado de Hidalgo, visto integralmente en el contexto de su regulación, se evidencia como una medida considerablemente más restrictiva y gravosa que otras dispuestas por el legislador para evitar el

---

REQUISITO PARA OCUPAR ESE CARGO UN TIEMPO NO MENOR DE VEINTE AÑOS DE RESIDENCIA EFECTIVA INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL DÍA DE LA ELECCIÓN A LOS NO NATIVOS DE DICHA ENTIDAD, NI HIJOS DE PADRE O MADRE NACIDOS EN LA MISMA, VULNERA LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN I, Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.”

Este mismo criterio de escrutinio resulta aplicable para controlar los estatutos de los partidos políticos, esto es, para verificar que con pretexto de controlar requisitos de elegibilidad excluyan injustificadamente a determinadas categorías de sujetos del derecho a ser votados. Ver la tesis de jurisprudencia 51/2009, visible en la página 1445 del tomo XXX (julio de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO 6, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RESTRINGE LA FACULTAD QUE AQUÉLLOS TIENEN EN EL ÁMBITO DE SU VIDA INTERNA PARA ESTABLECER REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.”

mismo mal, lo que implica que su desproporción en la legislación local se proyecta sobre el proceso electoral como barrera de entrada sobre una categoría de ciudadanos.

104. Este enfoque funcional de las normas para verificar el impacto que generan en concreto en cada estado de que se trate ha sido incorporado en diversos precedentes de este Alto Tribunal y, últimamente ha sido incorporado al analizar la regulación estatal en la candidaturas independientes, al resolver recientemente las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, en sesión del diez de noviembre de dos mil quince (Veracruz), así como la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 (Puebla), al analizar diversos requisitos de registro de los aspirantes a candidatos independientes.
105. Este Tribunal Pleno estima que su responsabilidad al controlar la validez de las leyes es garantizar que la Constitución cumpla con su principal objetivo: el establecimiento de las precondiciones de un orden democrático funcional, en el cual los ciudadanos sean capaces de auto gobernarse. A través del reconocimiento de ciertos derechos políticos, la Constitución promueve una democracia deliberativa, en la cual se combina la rendición de cuentas con un grado de reflexión y un compromiso general con el intercambio de razones. Por ello, nuestro sistema no se adhiere de manera absoluta a la regla de mayoría, pues establece una estructura normativa que crea una república, que busca generar un espacio de deliberación democrática, en la cual los ciudadanos se encuentren expuestos a muchas ideas y temas, incluidas aquellas que mayoritariamente rechacen, o aquellos en que expresen poco interés, lo que debe reflejarse en un proceso electoral abierto y plural que permita la integración igualmente plural de los órganos representativos. Por ello, nuestra Constitución

protege los derechos de las minorías y prevé mecanismos efectivos para que sus voces y visiones sean expuestas en el proceso electoral.

106. El artículo 116, fracción II de la Constitución Federal establece que “[l]as legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.” Por su parte, debe considerarse la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1º constitucional, por cualquiera de las razones ahí contempladas, entre las que destaca, las opiniones, lo que se relaciona con el artículo 2, que dispone que la nación “tiene una composición pluricultural”.

107. Es por ello que este Pleno ha concluido que “el principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación.”<sup>9</sup>

108. Este Pleno ha considerado que lo anterior supone la obligación de este Tribunal de controlar la validez de las normas por referencia a un modelo funcional de democracia, por lo que no es posible sólo atender a la literalidad de la norma y limitarse a verificar si resulta idéntica o similar a otra declarada válida o inválida en un precedente, sino a atender a la forma en que esa norma funcional en el contexto concreto en el que se ubica y gracias al cual adquiere sentido jurídico, de forma que pueda identificarse su proyección en el proceso electoral y sólo a partir de esta evaluación integral determinar si la norma impugnada sirve o frustran los

---

<sup>9</sup> Ver la tesis de jurisprudencia 70/98 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 191 del Tomo VIII (noviembre de 1998) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.”

principios que informan el gobierno democrático. Por eso, hemos establecido que “[e]l análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sólo de éstas, sino en su conjunto.”<sup>10</sup>

109. Este Pleno ha sido claro en la naturaleza funcional y teleológica del control constitucional a que está llamado a realizar cuando somete a escrutinio de validez de las leyes secundarias en materia electoral: “debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.”<sup>11</sup>

110. Este Pleno ha insistido reiteradamente en la importancia de controlar la validez de las normas a la luz del valor constitucional del pluralismo. Por ejemplo, se ha establecido, que con el principio de representación proporcional se garantiza el principio del pluralismo, lo que debe dar lugar a una forma deliberativa de democracia, según la cual las leyes deben ser

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

Este mismo criterio de control funcional de las normas fue reiterado por este Pleno, para controlar los porcentajes establecidos por el legislador de división entre el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, antes que se establecieran límites precisos de sobre y e infra representación en el artículo 116 constitucional. Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003 en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil tres, se dijo respecto de las leyes locales, esta Corte únicamente debía “vigilar que el porcentaje que establezcan no se contraponga con los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político.” Ver tesis de jurisprudencia 77/2003, visible en la página 533 del Tomo XVIII (diciembre de 2003) del Tomo XVIII (diciembre de 2003) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONGRESOS LOCALES. SOBRRERREPRESENTACIÓN. NO ESTÁN OBLIGADOS A CONSIDERAR COMO LÍMITE EL 8% QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”

el resultado del consenso racional logrado por las distintas fuerzas representativas después de un proceso deliberativo. Este Pleno, así, ha determinado que “[e]sta apertura evolucionó posteriormente al sistema de representación proporcional, con lo cual se logró el pluralismo político, dentro del cual tuvieron oportunidad de hacerse oír, en las Cámaras legislativas, todas las corrientes ideológicas de significación” con lo cual “la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano.”<sup>12</sup>

111. El apropiado funcionamiento de las leyes electorales locales es la precondition para la conformación representativa de los órganos legislativos, siempre y cuando se ajusten a los principios constitucionales.
112. No debe perderse de vista que las elecciones abiertas y plurales permiten integrar pluralmente a los órganos legislativos, quienes emiten leyes que, posteriormente, son controladas por los principios de deliberación democrática conectados con los que controlan las leyes electorales, pues se ha establecido que las violaciones procesales que generan la invalidez de las leyes son aquellas “que trastocan los atributos democráticos finales de la decisión”, entre los que se incluye el respeto al “derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías

---

<sup>12</sup> Ver la tesis de jurisprudencia 73/2001 de este Pleno, visible en la página 625 del Tomo XIII (mayo de 2001) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES).”

como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.”<sup>13</sup>

113. Así, al garantizar que las minorías tengan una voz en el proceso electoral y, también una oportunidad de integrar los órganos de representación política, una constitución democrática, como la nuestra, establece estructuras normativas que buscan promocionar condiciones efectivas para la libre formación de preferencias y no sólo mecanismos agregativos para registrar e implementar las preferencias dadas en la sociedad. En buena medida, las normas constitucionales en materia electoral deben utilizarse como parámetro de control desde una perspectiva funcional, esto es, interpretadas para servir como instrumentos prácticos para convertir los desacuerdos y el pluralismo social, político, económico y cultural en una fuerza creativa para la integración de los órganos representativos.

114. Sobre estas bases, las candidaturas independientes, como están previstas en la Constitución, deben interpretarse como un instrumento normativo para avanzar un gobierno democrático, en el cual el poder público no sólo se encuentra disponible para algunos segmentos mayoritarios representados por la estructura partidaria, sino también para permitir la deliberación democrática entre sectores de la población, que de otra forma no podrían hacer valer su voz en el proceso electoral, dando acceso a la contienda electoral a visiones representables por un candidato independiente que no tuvo cabida en un partido político, a través de quien cierto segmento de la sociedad puede hacer valer sus puntos de vista en el mercado de las ideas.

---

<sup>13</sup> Tesis aislada L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”.

115. En suma, el derecho de los ciudadanos a candidaturas independientes debe controlarse desde una perspectiva funcional, entendiendo que no sólo se protege un espacio para el desarrollo de la autonomía de la persona, sino también las precondiciones de un sistema democrático funcional; esta perspectiva funcional de los derechos a la luz de un determinado modelo democrático ha sido reiterado en diversos precedentes. Por ejemplo, se ha establecido que los derechos constitucionales a votar y ser votado guardan una relación de interdependencia no sólo con otros derechos como el de libertad de expresión y de asociación, sino con las cláusulas estructurales, como la democrática, que obligan a esta Corte a adoptar una interpretación funcional de su contenido.<sup>14</sup>

116. Por tanto, este Pleno procede a evaluar el artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, no sólo teniendo en la mira aisladamente el derecho de los aspirantes a acceder a la candidatura independiente, sino también la integridad del proceso electoral anclado a un concepto normativo de democracia deliberativa. Con ello, se deben someter a escrutinio los requisitos exigidos a los aspirantes a dichas candidaturas con el fin de determinar si se erigen como “barreras de entrada”

---

<sup>14</sup> Ver la jurisprudencia 83/2007 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 984 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.”

Antes de introducirse en el texto constitucional las candidaturas independientes, este Pleno determinó que las normas constitucionales debían interpretarse de manera funcional a la luz del modelo democrático que consagra nuestro sistema constitucional. Así, se dijo que “bajo una interpretación funcional de las disposiciones aplicables, el Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, un sistema de partidos políticos plural y competitivo, habida cuenta que éstos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho.” Sólo por cuanto a su metodología interpretativa, véase la ahora superada tesis de jurisprudencia por el nuevo contenido constitucional, 59/2009 de este Pleno, visible en la página 1353 del Tomo XXX (julio de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDIARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS.”

injustificadas a un espacio de competencia electoral, que controlado regularmente por los partidos políticos podrían responder a sus incentivos de desplazar a sus competidores y generar fenómenos de blindaje. Para ello resulta indispensable comprender la función del artículo 247 impugnado en la legislación local en la que se ubica.

117. En otras palabras, esta Corte no sólo debe verificar que el legislador respete el derecho de los ciudadanos a las candidaturas independientes, sino también que respete su mandato de preservar y promover condiciones competitivas y equitativas para el ingreso a la competencia electoral, siendo inválidas bajo este parámetro de control aquellas reglas que con el pretexto de establecer requisitos de acceso a las candidaturas independientes, se establezcan barreras de entrada en perjuicio de los competidores minoritarios, que otorguen ventajas indebidas a los competidores mayoritarios (partidos políticos) en la competencia electoral, lo que se insiste, debe evaluarse analizando la integridad de la ley para determinar si en ese contexto normativo los requisitos de elegibilidad optados conforman los medios menos restrictivos para avanzar un fin imperioso del estado, lo que, se insiste, varía de legislación en legislación.

118. Este concepto normativo de democracia explica la función que desempeñan varias reglas constitucionales designadas a garantizar el principio de representación proporcional y la paridad de género en las planillas de los partidos políticos, para la apropiada conformación de los órganos legislativos y municipales.

119. A través de estos principios no sólo se busca proteger los derechos de minorías, sino garantizar que a través de la expresión de sus visiones e ideas en el proceso político, la democracia adquiera su sentido deliberativo capaz de transformar preferencias a través del intercambio de razones, en

oposición, a un modelo democrático limitado a registrar y agregar preferencias dadas de antemano mediante la regla de mayoría.

120. Así, el derecho de acceder a las candidaturas independientes debe entenderse no sólo como la protección de la dimensión subjetiva de un derecho personal, sino también desde su valor objetivo para la realización de un modelo democrático comprometido con la deliberación pública respetuosa de los derechos de las minorías, pues a través de dichas candidaturas se concede voz en el proceso electoral a visiones no representadas por los partidos políticos.

121. Debe recordarse que cuando un aspirante a candidato independiente compite en una contienda electoral se otorga voz a las personas que lo apoyan, permitiendo llevar sus puntos de vistas, ideas y objeciones a un proceso institucionalizado de intercambio de razones, como es el proceso electoral<sup>15</sup>, que en sí mismo resulta valioso, a pesar que eventualmente, no resulte vencedor dichos candidatos, pues podrán realizar campaña electoral<sup>16</sup> y competir en debates públicos,<sup>17</sup> lo que genera efectos

---

<sup>15</sup> El artículo 207, fracción 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define el proceso electoral de la siguiente forma: “El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.”

<sup>16</sup> Las posibilidades expresivas y deliberativas de la campaña quedan demostradas con el artículo 242 de la Ley General en cuestión, que establece:

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

positivos en la formación de la opinión pública y, por tanto, generar las condiciones para transformar las visiones de la mayoría al incorporar puntos de vista excluidos previamente o, simplemente permitir a la mayoría verificar y probar los méritos de sus visiones.<sup>18</sup>

---

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, 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, 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.

<sup>17</sup> Los debates se regulan en la referida ley en el artículo 218 de la siguiente manera: 1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.

3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El Instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

a) Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda;

b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.

<sup>18</sup> El artículo 379, fracción 1, inciso b) de la referida ley general establece que son derechos de los aspirantes “[r]ealizar actos para promover sus ideas y propuestas con el fin de obtener el apoyo ciudadano para el cargo que desea aspirar.”

122. Las candidaturas independientes conforman el nuevo vehículo constitucional de agrupación y representatividad de ciudadanos dispersos en la sociedad, alejados de los partidos políticos, alrededor de una cierta visión minoritaria ofrecida por un aspirante a ser candidato independiente, lo que implica que su participación, cuando viene respaldado de un mínimo razonable de apoyo popular, permite la realización del valor del pluralismo y conforma una precondition para el gobierno democrático deliberativo, por tanto, el acceso equitativo a esas candidaturas debe ser protegidas por los jueces constitucionales en concordancia con su tarea de verificar que el legislador cumpla con su mandato de establecer y preservar condiciones competitivas de acceso a la contienda electoral.
123. Con este modelo, esta Corte debe controlar la justificación de las barreras de entrada, con un escrutinio más estricto a medida que el legislador no sólo regule requisitos y bases que ordenen el registro de los candidatos, sino regule las condiciones de elegibilidad, con lo cual puede desplazar a una categoría de competidores de la contienda.
124. Así, como los jueces controlan la regulación de los mercados, cuidando que el estado no imponga barreras de entrada que excluya a determinados sujetos de la competencia, en el mercado político debemos controlar que los aspirantes a las candidaturas independientes no sean excluidos de competir injustificadamente por la representación popular.
125. Ciertamente esta Corte no podría determinar el grado apropiado de calidad de la competencia política. Ello corresponde determinar a las leyes de cada estado dentro de un ejercicio válido de experimentación democrática, por lo que se reitera que los congresos locales gozan de libertad configurativa; sin embargo, sí se puede establecer cuando se erigen barreras de entrada que resultan injustificadas. No se puede exigir un máximo de calidad, pero sí un mínimo. Ciertamente no se puede

determinar en sede judicial cuántos candidatos independientes son suficientes en cada contienda electoral para garantizar una apropiada calidad del proceso político, pero, se insiste, esta Corte sí puede controlar la calidad de la competencia, si se excluyó a una categoría de sujetos de manera injustificada.

126. En suma, la revisión de la validez de los requisitos legales impuestos por los congresos locales no sólo debe pasar por verificar si imponen restricciones sobre el derecho de las personas a ser votados a través de una candidatura independiente, por lo que no resulta determinante que en otros precedentes un mismo requisito de elegibilidad haya sido declarado válido, sino también es necesario el sentido que adquiere esa norma en su contexto legislativo concreto y determinar contextualmente si se imponen barreras de entrada injustificables al proceso electoral para las voces minoritarias agrupadas alrededor de esa candidatura, lo que concomitantemente podría permitir analizar si el legislador ha discriminado en contra de los votantes cuyas preferencias residen fuera de los partidos políticos existentes.

127. Las leyes cuya validez se controla son aprobadas por los representantes populares que, en su mayoría pertenecen a partidos políticos, por tanto, esta Corte debe cuidar que dichas leyes no sirvan de instrumento de protección de esos partidos políticos para no competir con los candidatos independientes en condiciones equitativas. La existencia de incentivos del legislador para desplazar a los competidores minoritarios de los partidos políticos debe alertar a esta Corte para controlar con sumo cuidado la validez de las leyes, cuando se alegue en los juicios un efecto de desplazamiento o exclusión.

128. Pues bien, aplicadas las anteriores consideraciones al presente caso, este Pleno concluye que parte del artículo 247 del Código Electoral del Estado

de Hidalgo es inconstitucional por no superar el escrutinio estricto de regularidad constitucional.

129. Ello, pues analizada la norma en su contexto legal específico, a la luz de la integridad de la regulación del legislador de Hidalgo, se concluye que si bien atiende a una finalidad imperiosa constitucionalmente legítima, no obstante, no constituye la medida menos gravosa disponible, al existir en la misma legislación local otras menos restrictivas para abordar el mismo propósito.

130. En la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado, en el mes de agosto de dos mil quince, se propusieron diversas reformas al Código Electoral del Estado de Hidalgo, en materia de paridad de género, a fin de lograr la compatibilidad del sistema electoral local con las recientes reformas constitucionales.<sup>19</sup> En dicha iniciativa no se propuso reformar el precepto impugnado. Su contenido fue propuesto por primera vez por la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, quien en su dictamen justificó el actual contenido de la norma impugnada de la siguiente manera:

Que las Diputadas y Diputados integrantes de la Comisión que dictamina, una vez analizado el Código Electoral, consideramos pertinente incluir la reforma al artículo 247, a efecto de precisar el registro de los candidatos independientes.<sup>20</sup>

131. Al discutirse la iniciativa en sesión de cuatro de septiembre de dos mil quince, en el congreso local, sólo uno de los diputados realizó una observación sobre la propuesta de reforma al artículo impugnado, haciendo notar que la medida discutida implicaba un “candado” para el acceso a los candidatos independientes, lo cual, en caso de aprobarse,

---

<sup>19</sup> Ver copia certificada de la referida iniciativa que obra de las fojas 230 a 234 del presente expediente.

<sup>20</sup> Ver copia certificada del dictamen mencionado que obra de las fojas 248 a 258 del presente expediente.

debía acompañarse de un transitorio para que su vigencia iniciara para el próximo proceso electoral y no el inmediato a iniciarse en diciembre de dos mil quince, a fin de evitar una vulneración al principio de retroactividad. No obstante lo anterior, la propuesta fue aprobada en sus términos por 23 votos a favor y una abstención.<sup>21</sup>

132. Ahora bien, aunque ciertamente del proceso legislativo no se desprende la finalidad buscada por el legislador, ésta puede desprenderse razonablemente del contenido del precepto aprobado, lo que debe realizar este Tribunal a fin de controlar su validez y ante la ausencia de motivación al respecto.<sup>22</sup>

133. Por su similitud con las normas analizadas en los precedentes reseñados previamente, puede decirse que la finalidad buscada por el legislador del Estado de Hidalgo al aprobar el artículo 247 de la legislación electoral local fue evitar un mal detectado, consistente en la indebida influencia ejercida por los integrantes de algún instituto político, para lograr apoyos en su favor utilizando la candidatura independiente, no porque la visión o ideas que presenta al electorado sean censurables, sino porque se trata de una extensión del propio partido político, quien pretende colocar dos candidatos. Como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas, “en este sentido, la medida temporal pretende evitar precisamente que un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas forme un contubernio con el partido político para tener dos candidatos para el mismo cargo, o a la inversa”.

---

<sup>21</sup> Ver la copia certificada del diario de debates remitido por el Poder Legislativo local, que obra de las fojas 159 a 234 del expediente de esta acción de inconstitucionalidad.

<sup>22</sup> Ver tesis aislada XXXIII/2007 de este Tribunal Pleno, visible en la página 20 del Tomo XXXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “FINES EXTRAFISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA.”

134. Pues bien, esta finalidad encuadra dentro de aquellas finalidades imperiosas constitucionalmente, pues es un imperativo del legislador preservar que las candidaturas independientes se mantengan en la forma de canales abiertos para la participación de visiones e ideas ciudadanas no representadas en los partidos políticos, por lo que es una finalidad imperiosa del legislador evitar que las candidaturas independientes se conviertan en instrumentos estratégicos de los partidos y sus miembros para la consecución de sus fines particulares.
135. Sin embargo, como se mencionó, la norma es inconstitucional por no relacionarse de manera estrecha con la referida medida imperiosa, habiendo a disposición del legislador una variedad de medidas alternativas menos gravosas, como se desprende de otras medidas ya existentes en el Código Electoral del Estado de Hidalgo.
136. Para demostrar esta conclusión, debe recordarse que la norma impugnada establece que no podrán solicitar su registro como candidatos independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.
137. A juicio de este Pleno la mencionada inhabilitación no conforma la medida menos restrictiva posible para avanzar estrechamente la finalidad imperiosa buscada por el estado.
138. En efecto, luego de analizar cuidadosamente las distintas disposiciones que integran el Código Electoral del Estado de Hidalgo, se observa que el legislador local dispuso de otros medios preventivos, correctivos y sancionatorios para evitar el contubernio e indebida influencia de los

partidos políticos o de cualquier institución u organización extraña a la candidatura independiente.<sup>23</sup>

139. Así, las candidaturas independientes se encuentran en el Título Décimo del código, el cual se compone de diecinueve capítulos, los cuales regulan de manera detallada las distintas etapas y requisitos por las cuales debe pasar un aspirante a competir como candidato independiente. De acuerdo al artículo 221, las etapas son las siguientes: convocatoria, los actos previos al registro de candidatos independientes, la obtención del apoyo ciudadano y el registro de candidatos independientes.

140. Uno de los mecanismos de control para verificar que la candidatura independiente cumplirá con la ley es mediante la acreditación de distintos requisitos; por ejemplo, quien aspire a ella deberá presentar ante la autoridad electoral la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; al respecto, se establece que el Instituto Estatal Electoral establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil, también debe presentarse el alta de la persona moral ante el Sistema de Administración Tributaria y los datos de la cuenta bancaria que se abra a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Este Pleno procede a dar cuentas de las diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, sin que su cita implique su reconocimiento de validez, sino sólo su consideración como un elemento normativo no impugnado que sirve de contexto al artículo 274.

<sup>24</sup> Artículo 224. Artículo 224. Con el manifiesto de intención, el candidato independiente deberá presentar:

I. La documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto Estatal Electoral establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil;

II. El alta de la persona moral ante el Sistema de Administración Tributaria; y

III. Los datos de la cuenta bancaria que se abra a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La persona moral referida deberá estar constituida por lo menos con el aspirante o aspirantes a Candidatos Independientes, su Representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

141. La legislación local regula cuidadosamente el control sobre el manejo de los recursos de una candidatura independiente, otorgando amplias facultades a la autoridad para vigilar su origen. Así, se establece que los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.<sup>25</sup> Además de preverse topes de campaña que los candidatos independiente no pueden rebasar, pues perderían el registro correspondiente, se dispone que todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica, y los comprobantes que los amparen deberán ser expedidos a nombre de la asociación civil, debiendo constar en original como soporte a los informes financieros de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano.<sup>26</sup>

142. A fin de lograr una debida fiscalización, se dispone que los candidatos independientes presenten informes detallados que den cuenta del movimiento de sus cuentas, lo que permitirá a la autoridad verificar su origen y licitud.<sup>27</sup>

143. Especialmente relevante para el presente caso, es el listado de prohibiciones establecidas para los aspirantes a candidatos

---

<sup>25</sup> Artículo 235. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

<sup>26</sup> Artículo 238. Todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica, y los comprobantes que los amparen deberán ser expedidos a nombre dela (sic) Asociación Civil, debiendo constar en original como soporte a los informes financieros de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano.

<sup>27</sup> Artículos 240. Los aspirantes deberán nombrar una persona encargada del manejo de los recursos financieros y administración de los recursos relacionados con el apoyo ciudadano, así como de la presentación de los informes, en los términos de la legislación general aplicable.

Artículo 241. La Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y, de ser el caso, el área competente del Instituto Estatal Electoral, determinará los requisitos que los aspirantes deben cubrir al presentar su informe de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, en los términos de la legislación general aplicable.

Artículo 242. El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como candidato independiente o, de haberse otorgado, se cancelará el mismo.

independientes establecido en el artículo 245, fracciones II y IV, inciso d) de la legislación electoral local, según la cual no deben aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano, y deben rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas. “Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras”.

144. Deben destacarse también las fracciones V y VII de dicho artículo 245, según las cuales son obligaciones de los aspirantes “[a]bstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción o entrega de dádivas de cualquier naturaleza, con el fin de obtener el apoyo ciudadano” y “[r]endir el informe de ingresos y egreso, en términos de la legislación general aplicable”
145. Debe considerarse igualmente que un aspirante a candidato independiente en el Estado de Hidalgo debe presentar solicitud de registro, en el cual acompañe manifestación por escrito, en el cual bajo protesta de decir verdad “[n]o ser Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en este Código.”<sup>28</sup>
146. Adicionalmente, se dispone de una inhabilitación para que un partido político pueda también registrar un candidato independiente, pues además de establecerse que ninguna persona podrá registrarse como candidato a

---

<sup>28</sup> Artículo 249, fracción II, inciso 2). Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes a un cargo de elección popular deberán:  
II. Acompañar la solicitud con la documentación siguiente:  
g. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:  
2. No ser Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en este Código.

distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, se establece que “[l]os Candidatos Independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral estatal”.<sup>29</sup>

147. Como se observa, todos estos son requisitos para obtener el registro de candidato independiente, por lo que si un aspirante no los reúne o simplemente los desafía se entiende que no puede obtener dicho registro o, en su caso, puede perderlo.

148. Ahora bien, en la legislación local también se regulan las obligaciones de los candidatos independientes registrados para garantizar la supresión de condiciones de influencia indebida de los partidos políticos, pues se reitera que no pueden aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de los partidos políticos, entre otras instituciones o personas.<sup>30</sup>

149. Cabe destacar con igual relevancia que la legislación local obliga a los candidatos independientes a “[a]bstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral, emblemas y colores utilizados por partidos políticos.” Este sistema de obligaciones se garantiza mediante un sistema de sanciones previsto de la siguiente manera: “[l]os Candidatos

---

<sup>29</sup> Artículo 255. Ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, tampoco podrá ser candidato de otro estado, Municipio o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección estatal ya estuviere hecho, se procederá a su cancelación.

Los Candidatos Independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral estatal.

<sup>30</sup> Artículo 261, fracción VI, inciso d). Son obligaciones de los Candidatos Independientes registrados:

VI. Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

d) Los partidos políticos, personas físicas o morales;

Independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable, serán sancionados en términos de este Código.”<sup>31</sup>

150. Igualmente, al regularse el financiamiento de los candidatos independientes, la legislación controla su conformación, al dividirla en pública y privada y reiterar que no podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita personas, bajo ninguna circunstancia los partidos políticos.<sup>32</sup> Todas estas disposiciones son controladas bajo diversas facultades de fiscalización a cargo de las autoridades electorales.

151. Igualmente importante debe destacarse que en la ley se dispone que la propaganda electoral de los candidatos independientes “deberá tener el emblema y color o colores que los caractericen y diferencien de los partidos políticos y de otros Candidatos Independientes, así como tener visible la leyenda: ‘Candidato Independiente’”.<sup>33</sup>

152. Finalmente, cabe mencionar que se prevé un régimen sancionador electoral en el Título Décimo Segundo de la ley, en el cual se establecen las infracciones que pueden cometer los partidos políticos, agrupaciones políticas y candidaturas independientes. Respecto de estos últimos, se establecen como infracciones “[e]l incumplimiento de las obligaciones establecidas en este Código”, “[s]olicitar o recibir recursos en efectivo o en

---

<sup>31</sup> Artículo 262. Los Candidatos Independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable, serán sancionados en términos de este Código.

<sup>32</sup> Artículos 265 El régimen de financiamiento de los Candidatos Independientes tendrá las siguientes modalidades:

I. Financiamiento privado; y

II. Financiamiento público.

Artículo 268. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:

IV. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

<sup>33</sup> Artículo 289. La revisión de los informes que los aspirantes y Candidatos Independientes presenten, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos estará a cargo de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en los términos que establezca la ley o, de ser el caso, por el área competente del Instituto Estatal Electoral.

especie, de personas no autorizadas por este Código”<sup>34</sup>. Las sanciones pueden consistir de una amonestación a la pérdida, una multa, o la pérdida del registro como candidato.<sup>35</sup>

153. Aunque no se prevé como un sistema de sanciones, la legislación local regula las causas de nulidad de las elecciones, entre las que se incluye que los candidatos que hayan obtenido mayoría de votos en el cómputo de

---

<sup>34</sup> Artículo 303. Son infracciones de los aspirantes a Candidatos Independientes y de los Candidatos Independientes a cargos de elección popular:

- I. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este Código;
- II. La realización de actos anticipados de campaña o para la obtención del apoyo ciudadano establecidos en este Código;
- III. Solicitar o recibir recursos en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por este Código;
- IV. Liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de efectivo o metales y piedras preciosas;
- V. Utilizar recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades;
- VI. Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales o piedras preciosas de cualquier persona física o jurídica colectiva;
- VII. No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en este Código;
- VIII. Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Instituto Estatal Electoral;
- IX. No reembolsar los recursos provenientes del financiamiento público no ejercidos durante las actividades de campaña;
- X. El incumplimiento de las resoluciones y acuerdos del Instituto Estatal Electoral;
- XI. La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- XII. La obtención de bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado;
- XIII. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Instituto Estatal Electoral; y
- XIV. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

<sup>35</sup> Artículo 312. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

- IV. Respecto de los aspirantes a Candidatos Independientes y de los Candidatos Independientes a cargo de elección popular:
  - a) Con amonestación pública;
  - b) Con multa de quince hasta quinientos días de salario mínimo general vigente en la entidad, según la gravedad de la falta;
  - c) Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo; y
  - d) En caso de que el aspirante omita informar y comprobar ante la autoridad electoral competente de los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que en su caso le resulten en términos de la legislación aplicable.
- V. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:
  - a) Con amonestación pública; o
  - b) En caso de reincidencia o en el caso de que promuevan una denuncia frívola, con multa de quince hasta quinientos días de salario mínimo general vigente en la entidad.

la elección respectiva se vean afectado por causa superveniente que los haga inelegibles para el cargo que fueron postulados, como puede ser pertenecer a un partido político, o bien, que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.<sup>36</sup>

154. Como se observa, en el estado ya se prevé un sistema legal de obligaciones a cargo de los aspirantes y candidatos independientes registrados, en materia de transparencia, y un complejo listado de prohibiciones, tendientes a evitar que acepten recursos de partidos políticos, de actuar en su nombre, de ser parte de ellos, o de competir por ellos, asimismo, se establecen obligaciones a su cargo dirigidas a diferenciar la propuesta política de esas candidaturas de los partidos políticos, a fin de evitar confusión entre la ciudadanía. Se insiste que esta regulación se garantiza mediante un sistema de fiscalización y de verificación, que puede llevar a la sanción del aspirante o candidato

---

<sup>36</sup> Artículo 385. Son causales de nulidad de una elección, cuando:

I. Se demuestre que en el desarrollo de la Jornada Electoral, se hayan cometido alguna de las siguientes violaciones que resulten determinantes en su resultado:

a. La recepción de la votación se realice en fecha distinta a la elección;

b. En más de un 20% de las secciones electorales, no se hubieren instalado las casillas y, consecuentemente, la votación no hubiere sido recabada;

II. Las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Electoral declaren la nulidad de la votación en más de un 20% de las secciones electorales;

III. Los candidatos que hayan obtenido mayoría de votos en el cómputo de la elección respectiva, se vean afectados por causa superveniente que los haga inelegibles para el cargo para el que fueron postulados, tratándose de:

a. El candidato a Gobernador;

b. La fórmula de Diputados de mayoría relativa;

c. Los candidatos que integren la planilla para la elección de Ayuntamientos;

IV. El partido político o candidato que en la Elección de Gobernador, Diputados o Ayuntamientos rebase el tope de gastos de campaña establecido en más de un cinco por ciento;

V. Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

VI. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas;

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento; y

VII. El Tribunal Electoral podrá declarar la nulidad de una elección cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos o coaliciones promoventes o sus candidatos.

Declarada nula alguna de las elecciones, el Tribunal Electoral comunicará al Instituto Estatal Electoral la resolución respectiva, para los efectos de ley.

independiente registrado, o bien a perder su registro o evitar obtenerlo. Incluso, en la legislación local se prevé que su incumplimiento puede llevar a la nulidad de la elección en caso de resultar vencedor.

155. Así, conforme a todas estas normas, los candidatos independientes se encuentren regulados de una forma en que se previene y, en su caso se corrigen o se sancionan, los intentos de indebida influencia de un partido político en una candidatura independiente, pues cualquier situación de contubernio ya se encuentra prohibida y resulta fiscalizable en cualquiera de las etapas del proceso de registro y de la elección.
156. En este sentido, el artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo —en la porción analizada— constituye una medida altamente restrictiva en comparación con las ya utilizadas en la ley, al grado de poder calificarla de absoluta, pues lejos de implementar una medida proporcional que al mismo tiempo sea respetuosa del derecho, los termina excluyendo de dos períodos electorales completos (que ordinariamente duran tres años) obligándolos a mantenerse fuera de la posibilidad de la contienda electoral a través de las candidaturas independientes.
157. En el contexto legislativo mencionado, se estima existen medidas menos restrictivas que no supongan el costo de excluir a toda una categoría de ciudadanos de la contienda electoral y el menoscabo que ello implica para que ciertas minorías hagan valer su punto de vista en el proceso democrático. La exclusión de estos ciudadanos de dos periodos electorales supone el costo de no ver reflejadas sus visiones —con representación en la sociedad— en la deliberación democrática, no obstante que existan medidas igualmente efectivas que resultan menos gravosas.
158. Recapitulando, este Pleno estima que es inconstitucional el artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, según el cual no podrán

solicitar su registro como candidatos independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente, por dos razones: resultar excesivamente sobre inclusiva y, por el otro, restablecer un periodo excesivo de inhabilitación en contra de toda una categoría de ciudadanos, que resulta desproporcionado en relación con otras medidas alternativas disponibles en la legislación, aquí analizadas.

159. En efecto, el legislador puede identificar ciertos sujetos que por su posición de influencia y poder dentro de un partido (típicamente, dirigentes) pueden ejercer una indebida influencia si se postulan como candidatos independientes, para generar beneficios a dicho partido, al poder generar un contubernio para que ese partido tenga dos candidatos. Sin embargo, la norma impugnada, lejos de identificar cuidadosamente a los sujetos que por su posición plantean este tipo de riesgos, determinó que la categoría de exclusión debía ser total. Así, el legislador, sin ulterior distinción, estableció que todos los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, no podrían aspirar a una candidatura independiente dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores.

160. Como es evidente, no todos los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos por algún partido político presentan el tipo de riesgo, pues, como se demostró, la legislación local delega a los partidos políticos el diseño de sus procesos internos de selección de candidatos, lo que implica, como lo argumenta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que los candidatos pueden ser o no ser miembros del partido y, por tanto, carecer del poder de influencia que se busca neutralizar.

161. Así, este Pleno descarta la razonabilidad de la medida, pues no es acertado estimar que toda una categoría de ciudadanos, por el mero hecho de haber participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos por algún partido, sean excluidos sin más de la posibilidad de aspirar a una candidatura independiente, por dos periodos consecutivos, lo que implica que aproximadamente durante seis años deben mantenerse excluidos de los procesos democráticos, para poder aspirar a dicha candidatura. En este sentido, la norma resulta excesivamente sobre inclusiva, pues el legislador ha creado una categoría de ciudadanos con un criterio tan extenso, que termina incluyendo a una gran cantidad de ciudadanos a quienes se les excluye de sus derechos políticos, sin presentar el tipo de riesgo (contubernio) que los congresos locales pueden combatir.

162. Este Pleno reitera su criterio de que un problema de sobre-inclusión normativa de un precepto sujeto a escrutinio estricto de inconstitucionalidad, por su desproporción, debe declararse inválido, pues, aunque se califique como una medida globalmente apta para tratar de alcanzar un determinado fin, por su incidencia en el ejercicio de derechos fundamentales de una manera innecesaria, debe rechazarse, pues termina afectando a una gran cantidad de personas que no se relacionan con el fin buscado por la norma.<sup>37</sup>

163. Aceptar la validez de la norma, a pesar de incurrir en el problema de sobre inclusión mencionado, supondría aceptar un poder de configuración de las legislaturas de los Estados que va más allá de lo permitido por la Constitución, el cual podrían utilizar para vedar la posibilidad de

---

<sup>37</sup> Ver tesis de jurisprudencia 28/2011 de este Tribunal Pleno, visible en la página 5 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

participación a ciudadanos que lejos de representar un riesgo de distorsión al proceso democrático, representan legítimas visiones minoritarias, que han encontrado cobijo en los partidos políticos, haciéndolos esperar en una situación de abstención y silencio político, en dos procesos electorales, al no poder encontrar un cauce de participación disponible en las candidaturas independientes. Nuestro modelo democrático deliberativo, basado en el pluralismo y en la prohibición de discriminación por razón de opiniones, prohíbe este tipo de desplazamiento de toda una categoría de ciudadanos de su derecho a participar en los procesos democráticos.

164. Ciertamente, determinadas personas que participaron en un proceso de selección de candidatos por algún partido político, por razón del poder e influencia que tienen en el mismo, pueden presentar riesgos de contubernio que terminen distorsionando el proceso democrático en favor de ese instituto político, lo que válidamente puede ser neutralizado por los Estados, sin embargo, el problema no se puede excluir suprimiendo el derecho de ser votado en la modalidad de candidaturas independientes de todos ellos.

165. En consecuencia, al no haber superado el estándar de escrutinio estricto de constitucionalidad, este Pleno estima que el artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo resulta inconstitucional en la porción estudiada.

## VI. EFECTOS

166. Con base en la conclusión alcanzada, este Tribunal Pleno determina la inconstitucionalidad del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 247.** Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado

de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.

167. No se considera necesario otorgar un plazo al legislador local para emitir una norma en lugar de la declarada inconstitucional para el próximo proceso electoral a iniciarse el quince de diciembre de dos mil quince, toda vez que con la expulsión de la norma no se genera un vacío de regulación en una etapa del proceso electoral. Así, la declaratoria de invalidez de la porción normativa invalidada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al congreso del Estado de Hidalgo.

168. En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

#### **RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, en la porción normativa que indica: “Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, con la salvedad indicada en el resolutive segundo de este fallo.

**CUARTO.** La declaración de invalidez decretada en el punto resolutivo tercero de este fallo, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al congreso del Estado de Hidalgo.

**QUINTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo y en el Semanario Judicial de la Federación.

**Notifíquese** haciéndolo 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:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de varias consideraciones, Franco González Salas separándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, consistente en la declaración de invalidez del artículo 247, en la porción normativa que indica “Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al

momento de solicitar su registro;”, del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto particular. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 247, en la porción normativa que indica “Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro;”, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de varias consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas separándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Medina Mora I. por razones distintas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, respecto de la declaración de invalidez del artículo 247, en la porción normativa que indica “asimismo, no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, dentro de los

dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente;”, del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

**En relación con los puntos resolutivos cuarto y quinto:**

Se aprobaron por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

**MINISTRO PRESIDENTE:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.**

**MINISTRO PONENTE:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015**

**EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA.**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015.**

En la presente Acción de Inconstitucionalidad se analizó el contenido del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo que establecía como requisitos para registrarse como candidato independiente: **a)** que los dirigentes de los partidos políticos se hayan separado de su cargo con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro; y, **b)** que los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, no lo hubieran hecho dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores.

En ese sentido, el análisis de constitucionalidad relativo a la porción normativa señalada en el inciso **a)** fue desestimada por no alcanzar la votación requerida para su invalidez<sup>1</sup>; y, por lo que hace al análisis de la porción normativa referida en el inciso **b)** se determinó su invalidez porque constituía una medida altamente

---

<sup>1</sup> Se expresó una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales a favor de la invalidez del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo en la porción normativa que indica “*Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro*”. En contra del voto de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Pérez Dayán.

VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015.

restrictiva que excluía por dos periodos electorales a toda una categoría de ciudadanos de la contienda electoral, lo que resultaba desproporcionado en relación con otras medidas alternativas disponibles; máxime que no todos los ciudadanos que participaron en algún partido político presentan el riesgo de ejercer una indebida influencia si se postulan como candidatos independientes, para generar beneficios a determinado partido político y, en todo caso, cualquier situación de contubernio ya se encuentra regulada de una forma que puede ser prevenida, corregida y/o sancionada en cualquier etapa de del proceso de registro y elección.

A pesar de que comparto, en lo general, lo resuelto por este Tribunal Pleno, respecto a la inconstitucionalidad decretada de la porción normativa del artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo señalada en el inciso **b)**, lo hago por otras razones que, para mí, tornan inconstitucional la totalidad del artículo materia de análisis.

Como se puede apreciar el artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo establece plazos que limitan el acceso a registrarse como candidatos independientes tanto a los dirigentes de los partidos políticos como a los ciudadanos que hubieran participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores.

**VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015.**

En ese sentido, desde mi punto de vista, la existencia de cualquier plazo para que un aspirante que hubiera pertenecido a algún partido político pueda registrarse como candidato independiente no garantiza la desvinculación del candidato con el partido político y, por tanto, resulta un requisito subjetivo, muy difícil de corroborar, que viola el núcleo esencial del derecho a ser votado.

En efecto, si bien comparto que debe existir una desvinculación entre el candidato independiente y los partidos políticos para evitar que se desvirtúe esta figura, me parece que esa desvinculación debe darse objetivamente dentro del proceso en el que se participe; esto es, tendría que llevarse a cabo necesariamente dentro de los límites establecidos en la propia norma electoral.

Ejemplo de lo anterior sería que el candidato tuviera que participar, desde luego, en el proceso de selección previo, ajustándose a los mismos plazos y reglas del resto de los aspirantes; podría allegarse exactamente del mismo financiamiento que los demás interesados, debiendo acreditar su origen lícito y sujetarse al procedimiento de fiscalización respectivo; además, necesitaría obtener el mismo porcentaje de apoyos válidos que el resto de los interesados, para finalmente, lograr el registro, y los apoyos tendrán que cumplir con los mismos requisitos que los demás candidatos, así como que gozará de los mismos derechos y, desde luego, estará

**VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015.**

constreñido a respetar idénticas obligaciones, y todo esto, insisto, lo haría bajo la estricta vigilancia de la autoridad electoral que, incluso, tiene atribuciones para sancionar las conductas irregulares en las que pudieran incurrir.

Bajo esta lógica, se considera que los plazos establecidos en la norma impugnada, lejos de fortalecer la figura de las candidaturas independientes y propiciar una mayor participación ciudadana, afectan el núcleo esencial del derecho a ser votado, que no exige más requisitos que aquéllos que tengan un carácter meramente objetivo.

Aunado a lo anterior, las personas que hayan sido miembros y/o dirigentes de algún partido político o los que hayan participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos dentro del propio partido, no pueden ser considerados como otra categoría de ciudadanos a los que se les pueda vedar su derecho a ser votados, a través del establecimiento de un plazo que demuestre su “desvinculación” con un partido político, máxime que esa vinculación se dio en ejercicio del derecho de asociación política.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento por cuanto hace a las consideraciones plasmadas en la sentencia.

**VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015.**

**MINISTRO**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**UVGP**

**ESTA HOJA FORMA PARTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015. CONSTE.**

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2015.**

En sesión de tres de diciembre de dos mil quince el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto de la acción de inconstitucionalidad 106/2015, promovida por el Partido Acción Nacional en contra de dos impedimentos para el registro de candidatos independientes contenidos en el artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el once de septiembre de dos mil quince.

Al resolver, el Tribunal determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación del artículo 247 en la porción normativa que indica *“los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro”*.

Asimismo, declaró la invalidez del citado precepto 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo en la porción normativa que indica: *“asimismo no podrán solicitar su registro como candidatos independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político dentro de los dos procesos electorales inmediatos*

*anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente”.*

Durante la citada sesión anuncié mi intención de formular voto particular, respecto de la prohibición impuesta a los dirigentes de los partidos para participar como candidatos independientes en un plazo de tres años, lo anterior, al no compartir la premisa contenida en el considerando del proyecto en el cual se analizaba la constitucionalidad de dicha porción normativa.

Por su parte, manifesté mi intención de elaborar voto concurrente respecto de la prohibición de solicitar registro de candidatos a los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos para algún partido, toda vez que si bien comparto el sentido de la propuesta, me separo de algunas de las consideraciones que lo sustentan.

Las razones que sustentan mi voto son las siguientes:

**A. Voto particular respecto de la prohibición a los dirigentes de los partidos para participar como independientes en un plazo de tres años.**

Como se indicó anteriormente, en sesión de tres de diciembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de la porción normativa que limita la participación de los dirigentes de los partidos políticos, debido a que no se alcanzó la

mayoría calificada en la votación, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

No obstante, estimo necesario expresar las razones de mi voto, ya que, como lo he sostenido en otros precedentes, considero que el límite que en el caso se impone a los dirigentes de los partidos, es razonable y se justifica constitucionalmente.

El precepto impugnado contiene una restricción a los dirigentes de un partido local o nacional, consistente en que éstos sólo podrán registrarse como candidatos independientes si se separan definitivamente del cargo al menos tres años antes de la fecha prevista para el inicio del registro de candidatos, según la elección de que se trate.

Al respecto, el proyecto puesto a consideración del Tribunal Pleno establecía que la medida impugnada representa una barrera injustificada en el proceso electoral, centrada en una categoría específica de ciudadanos, además de ser considerablemente más restrictiva y gravosa que otras medidas dispuestas por el legislador para evitar la influencia indebida de los partidos políticos en las candidaturas independientes.

En ese sentido, el proyecto de sentencia hacía mención a diversas medidas previstas en el orden jurídico estatal para evitar

dicha influencia, tales como la existencia de un esquema de obligaciones y sanciones que controla que los candidatos no reciban aportaciones de ningún partido político, no utilicen sus símbolos y mantengan la diferenciación de su plataforma política respecto de los partidos políticos; diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los aspirantes, así como la restricción a los partidos políticos para postular candidaturas independientes.

No obstante, aun cuando estimo que el límite impuesto a los dirigentes de los partidos para registrarse como candidatos independientes restringe el derecho a ser votado, considero que dicha restricción no genera la inconstitucionalidad de la norma.

La porción cuya invalidez se demanda debió haber sido sometida a un escrutinio estricto de proporcionalidad, a efecto de determinar los siguientes aspectos:

- (i) Si la restricción persigue o no una finalidad constitucionalmente imperiosa;
- (ii) Si la medida se encuentra estrechamente vinculada con dicha finalidad y,
- (iii) Si esa medida corresponde a la que restringe en menor grado el derecho protegido.

• **La restricción persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa.** La disposición impugnada es consistente con el contenido de la Constitución Federal, en

términos de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución y se adujo que la finalidad de las mismas consistía en estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, superando la limitación de opciones y abriendo nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político.

A través de la restricción se persigue garantizar que el acceso a las candidaturas independientes esté disponible para ciudadanos que desean contender sin el apoyo de una estructura partidista y combatir la influencia de que se habla en párrafo anterior, lo cual únicamente se logra a través del establecimiento de un periodo determinado que la garantice.

Asimismo, la finalidad está encaminada a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos, lo que demuestra que la restricción persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa.

- **La restricción se encuentra estrechamente relacionada con la finalidad.** Como se indicó, la medida impugnada busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos.

En términos de lo expuesto, la limitación consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya ocupado el cargo de dirigente de un partido político, cuando menos tres años antes, se encuentra claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida, es decir, a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad.

- **La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado.** Quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente, además de que el periodo de prohibición de tres años que indica la norma evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

Como se observa y de conformidad con lo que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, así como en la diversa acción de inconstitucionalidad 88/2015, el tipo de límite que se analiza se justifica al evitar que existan posibles “caballos de Troya” por parte de los partidos políticos, máxime en casos como el que se aborda, en que los sujetos a quienes se dirige la restricción corresponden a los dirigentes de los partidos políticos, quienes se constituyen como los líderes morales e ideológicos de estos últimos.

Considero entonces que la norma impugnada no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que la sentencia debía reconocer su validez.

**B. Voto concurrente respecto de la prohibición de solicitar registro a quienes hubieran participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido durante los dos procesos electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.**

Coincido con la sentencia al determinar que es inconstitucional el impedimento de registro como candidato independiente a los ciudadanos que hubieren participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores, no obstante, estimo pertinente realizar voto concurrente al no compartir la totalidad de las consideraciones en que se basa.

Considero que la norma se constituye como un requisito injustificado que impide la posibilidad de participación dentro de procesos electorales posteriores, por el sólo hecho de haberlo hecho anteriormente con un partido, impidiendo la participación de cualquier persona que se hubiere postulado por un partido político por un periodo de seis años.

Aunado a lo anterior, la limitación impuesta en el caso no se dirige a candidatos que hubieren participado como representantes de un

partido político, sino a aquéllos que participaron en un proceso interno, lo que hace la medida aún más irracional, razón por la cual me parece que esta porción normativa no se justifica.

Como se observa, el precepto impugnado prevé un requisito para el registro de candidaturas independientes mediante una hipótesis dirigida a los ciudadanos que hayan participado en el proceso interno de selección de candidatos de un partido político y posteriormente pretendan ser registrados como candidatos independientes.

Sin embargo, el artículo 35, fracción, II, de la Constitución Federal establece que, para acceder a un cargo de elección popular, los ciudadanos deberán reunir las calidades que establezca la ley, las cuales deben entenderse como las aptitudes inherentes a la persona y las condiciones que guardan vinculación directa con el estatus que el cargo de elección popular exige, mismas que deben ser en todo momento racionales, razonables y proporcionales al cargo.

La Suprema Corte ha consolidado una línea jurisprudencial relativa a la interpretación del término por la cual la expresión “calidades que establezca la ley” referida en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, debe entenderse como las

aptitudes inherentes a la persona y las condiciones que guardan vinculación directa con el estatus del cargo de elección popular.<sup>1</sup>

De este modo, la prohibición establecida en el precepto impugnado funge como una causa de inelegibilidad irracional, que no está dirigida a sujetos cuya participación podría atentar contra los principios que rigen la materia constitucional electoral, ya que la misma no se dirige a candidatos que hayan participado como representantes de un partido político - y por tanto pudieran afectar el acceso en condiciones de igualdad al ejercicio del poder-, sino a todos aquéllos que hubieren participado en un proceso interno de algún partido político.

La participación en un proceso interno de un partido político no puede considerarse como una condición intrínseca a la persona ni como una cuestión vinculada directamente al estatus del cargo de elección popular, de manera que la restricción no encuadra en las calidades requeridas por la Constitución Federal.

Así, el requisito impugnado lejos de fungir como una restricción que fortalece la figura de las candidaturas independientes y propiciar una mayor participación ciudadana, afecta el núcleo esencial del derecho a ser votado, que no exige más requisitos que aquéllos que tengan un carácter objetivo.

---

<sup>1</sup> entre otras, las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad 159/2007, y sus acumuladas 160/2007, 161/2007 y 162/2007 de cinco de noviembre de dos mil siete; 110/2008 y su acumulada 111/2008, de dieciocho de noviembre de dos mil ocho; y 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, de veintiocho de mayo de dos mil nueve.

Aunado a lo anterior, la limitación deviene un requisito excesivo y desproporcionado, que “veta” durante seis años a las personas que hubieren participado en un proceso interno de un partido político, al dejarlos fuera de la posibilidad de contender como independientes, razón por la cual la considero irracional y contraria al derecho a la libre asociación para participar en los procesos políticos y electorales.

Con base en lo anterior puede afirmarse que la restricción no responde a los fines establecidos en la Constitución Federal relacionados con el acceso a los cargos de elección popular y a la configuración democrática del poder público.

**MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.**

**ELF/lbs**